



**Aalto-yliopisto**  
Insinöörیتieteiden  
korkeakoulu

Katja Lindroos

## **Liikennejärjestelmäsuunnittelu sosiologisen institutionalismin näkökulmasta**

Diplomityö, joka on jätetty opinnäytteenä tarkastettavaksi  
diplomi-insinöörin tutkintoa varten.

Espoossa 4.1.2016

Valvoja: Professori Tapio Luttinen

Ohjaaja: TkL Jarmo Joutsensaari

---

**Tekijä** Katja Lindroos

---

**Työn nimi** Liikennejärjestelmäsuunnittelu sosiologisen institutionalismin näkökulmasta

---

**Koulutusohjelma** Yhdyskunta- ja ympäristötekniikka

---

**Pää-/sivuaine** Liikenne- ja tietekniikka

**Koodi** R3004

---

**Työn valvoja** Professori Tapio Luttinen

---

**Työn ohjaaja(t)** TkL Jarmo Joutsensaari

---

**Päivämäärä** 4.1.2016

**Sivumäärä** 91 + 2

**Kieli** suomi

---

## Tiivistelmä

Liikennejärjestelmäsuunnitelmat ovat pitkän aikavälin strategisia suunnitelmia, jotka ilmaisevat suunnittelualueen viranomastahojen ja muiden sidosryhmien yhteisen vision siitä, mihin suuntaan liikennejärjestelmää tulevana vuosikymmeninä kehitetään. Sosiologinen institutionalismi tarkastelee poliittista toimintaa ja päätöksentekoa instituutioiden, niiden välisen vuorovaikutuksen sekä vuorovaikutustilaisuuksien eli foorumien näkökulmasta. Tässä työssä tutkittiin, mitä instituutioita liikennejärjestelmäsuunnittelussa on mukana, miten ne ovat keskenään vuorovaikutuksessa ja miten ne käyttävät poliittista valtaa eli pyrkivät vaikuttamaan muiden ajatteluun ja käyttäytymiseen.

Liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessiin kytketään monipuolisesti eri sidosryhmiä. Prosessi on kuitenkin pitkä ja työskentely monella tapaa tehotonta. Foorumeihin osallistuu usein instituutioita, jotka eivät koe läsnäoloaan tarpeelliseksi kyseisessä tilaisuudessa. Joskus instituutiot myös osallistuvat työhön usean eri foorumin kautta, mikä osaltaan tekee suunnittelusta tehotonta. Instituutioiden välistä yhteistyötä vaikeuttavat suunnittelua ohjaavien arvojen erilaiset painotukset.

Liikennejärjestelmäsuunnittelu on muuttunut vuosien saatossa yhä monialaisemmaksi. Monialaisuutta kaivataan suunnitteluun kuitenkin entistä enemmän. Suunnitteluun kaivattaisiin esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden näkemyksiä. Asukkaiden osallistamista suunnitteluun ei ole nähty tarpeelliseksi, vaikka tällä hetkellä vallitsevan liikennepolitiikan mukaan käyttäjille tulisi antaa mahdollisuus osallistua yhteiskunnan suunnitteluun. Asukkaiden osallistamista uudenlaisten menetelmien, kuten ajatuskartojen ja sosiaalisen median, avulla, olisi hyvä tutkia. Myös erilaisilta intressiryhmiltä voitaisiin saada arvokasta tietoa, jos niiden osallistamiseen löytyisi nykyistä parempia keinoja.

Sosiologinen institutionalismi tarjosi tavan tarkastella suunnitteluprosessia ja löytää sen kehittämiskohteet. Instituutioiden valta-asemia tarkastelemalla saatiin muodostettua käsitys siitä, minkälaiset hierarkiasuhteet osapuolilla on toisiinsa nähden. Foorumeiden tarkastelu puolestaan tarjosi käsityksen siitä, miten prosessia voitaisiin tulevaisuudessa tehostaa ja miten foorumit olisi hyvä järjestää. Lisäksi sosiologisen institutionalismin avulla pystyttiin tunnistamaan liikennejärjestelmäsuunnitteluun vaikuttavia ei-organisatorisia instituutioita kuten arvoja, sopimuksia ja liikennepolitiikan painotuksia.

---

**Avainsanat** Liikennejärjestelmäsuunnittelu, liikennejärjestelmä, institutionalismi

---



---

**Author** Katja Lindroos

---

**Title of thesis** Transportation system planning from the viewpoint of sociological institutionalism

---

**Degree programme** Transportation and Environmental Engineering

---

**Major/minor** Transportation and Highway Engineering

**Code** R0004

---

**Thesis supervisor** Professor Tapio Luttinen

---

**Thesis advisor(s)** Lic.Sc. Jarmo Joutsensaari

---

**Date** 4.1.2016

**Number of pages** 91 + 2

**Language** finnish

---

### **Abstract**

Transportation system plans are long term strategic plans which present the authorities and other stakeholders' mutual outlook of an area's transportation system. The planning process was analysed in this paper from the viewpoint of sociological institutionalism, which examines decision-making and political activity. The focus is on institutions, the discourses between institutions and the forums in which those discourses take place. The research questions were: Which institutions take part in transportation system planning process? How do they interact with each other? How do they use political power?

Dozens of stakeholders take part in the transportation system planning process, which makes the duration of such process long and the planning inefficient in many ways. In forums there are often institutions that do not consider their participation necessary in those particular forums. Sometimes institutions participate in many different, partly similar forums, which makes the planning process inefficient. Furthermore, different values complicate the cooperation of institutions.

The transportation planning process has become more and more multidisciplinary during the past years. Still even more multidisciplinary experts, for example from social and health administration are needed in the planning process. Including citizens into the planning process hasn't been regarded as necessary, but in this thesis it was discovered that including them would be worth looking into. Citizens could be included in the process e.g. through mind maps and social media. Different interest groups might have useful knowledge as well, but new ways of including them to the processes are needed.

Sociological institutionalism offered a way of observing the planning process and finding the needs for development. By analyzing the amount of political power each institution possesses an idea was formed about the institutions' hierarchy relations. The analysis of the forums offered an understanding of how the process could be more effective in the future and how the forums should be arranged. In addition, sociological institutionalism enabled the recognition of none-organizational institutions that affect the transportation planning process, such as values, agreements and transportations politics.

---

**Keywords** transportation system, transportation system planning, institutionalism

---

## Alkusanat

*Tämä työ on tehty Liikenneviraston toimeksiantona. Työn valvojana toimi professori Tapio Luttinen Aalto Yliopistosta ja työtä ohjasi Jarmo Joutsensaari Liikennevirastosta. Haluan kiittää molempia ohjauksesta ja hyvistä neuvoista.*

*Haluan kiittää kaikkia niitä liikennevirastolaisia, jotka ovat auttaneet ja kannustaneet minua työssäni. Erityiskiitokset Anne Herneojalle hyvistä vinkeistä sekä Tytti Viinikaiselle työn kommentoinnista.*

*Lisäksi haluan kiittää kaikkia, jotka ovat uhranneet aikaansa työni eteen ja suostuneet haastattelupyyntöihini. Kiitos Petri Launoselle, Reijo Helaakoskelle ja Markku Kivarille antoisista keskusteluista!*

Espoossa 4.1.2016

Katja Lindroos

## Sisällysluettelo

Tiivistelmä	
Abstract	
Alkusanat	
Sisällysluettelo .....	5
Lyhenteet.....	7
1 Johdanto .....	8
1.1 Taustaa.....	8
1.2 Työn tavoitteet.....	10
1.3 Tutkimusmenetelmät .....	10
2 Sosiologinen institutionalismi .....	12
2.1 Uusi institutionalismi .....	12
2.2 Instituutiot .....	14
2.2.1 Instituution muodostuminen.....	16
2.2.2 Institutionaalinen muutos .....	17
2.3 Poliittinen valta ja päätöksenteko.....	19
2.4 Poliittiset diskurssit .....	20
2.4.1 Poliittiset foorumit ja verkostot.....	21
2.4.2 Diskurssianalyysi .....	21
2.5 Sosiologisen institutionalismin sovelluksia.....	22
3 Liikennejärjestelmäsuunnittelun toimintaympäristö.....	24
3.1 Liikennejärjestelmä yhteiskunnassa .....	24
3.2 Liikennejärjestelmän kehitys.....	24
3.3 Liikennejärjestelmäsuunnittelu .....	25
3.3.1 Liikennejärjestelmäsuunnittelun toimintaympäristö.....	25
3.3.2 Liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteet .....	26
3.3.3 Liikennepolitiikka tavoitteiden taustalla .....	27
3.3.4 Prosessin eteneminen .....	29
3.4 Jatkuva liikennejärjestelmäsuunnittelu.....	31
3.5 Liikennejärjestelmäsuunnittelun haasteet.....	31
4 Empiirisen aineiston kuvaus .....	33
5 Liikennejärjestelmäsuunnittelu sosiologisen institutionalismin näkökulmasta .....	35
5.1 Instituutiot ja niiden rooli LJS:ssä.....	35
5.1.1 Organisaationaaliset instituutiot.....	35
5.1.2 Ei-organisaationaaliset instituutiot .....	43
5.2 Foorumit .....	47
5.3 Diskurssit ja poliittinen valta.....	50
5.3.1 Instituutioiden valta-asema ja vallan käyttömuodot .....	51
5.3.2 Osallistumisaktiivisuus .....	53
5.3.3 Agenda ja arvomaailmoja .....	54
6 CASE: Pirkanmaan maakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.....	57
6.1 Työn organisointi .....	58
6.2 Sidosryhmät.....	59
6.3 Järjestetyt foorumit.....	63
6.4 Analyysi sosiologisen institutionalismin näkökulmasta.....	75
7 Yhteenveto .....	78
7.1 Instituutiot liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa .....	78
7.2 Foorumit ja diskurssit liikennejärjestelmäsuunnittelussa.....	80
8 Päätelmät .....	82

8.1	Liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan kehittämiskohdat.....	82
8.2	Tutkimuksen luotettavuus ja suositukset jatkotutkimukselle .....	84
	Lähteluettelo .....	86
	Liiteluettelo .....	91
	Liitteet	

## Lyhenteet

*LVM*

*Liikenne- ja viestintäministeriö*

*MALPE*

*Maankäyttö, asuminen, liikenne, palvelut ja elinkeinot*

*LJS*

*Liikennejärjestelmäsuunnitelma*

*ELY-keskus*

*Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus*

# 1 Johdanto

## 1.1 Taustaa

Liikennejärjestelmäsuunnitelmat ovat pitkän aikavälin strategisia suunnitelmia. Niissä laaditaan tarkasteltavan alueen, esimerkiksi maakunnan, liikennejärjestelmää koskevia linjauksia, joiden yleisesti hyväksytyjä tavoitteita ovat kestävien kulkumuotojen sekä saavutettavuuden edistäminen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten tukeminen. Yleiset tavoitteet pohjautuvat valtakunnallisiin liikenne- ja aluepoliittisiin periaatteisiin. Kaiken suunnittelun lähtökohtana on liikenteen määrän hillitseminen ja sen kysynnän suuntaaminen kestäviin kulkumuotoihin. Tässä maankäytön ja liikenteen suunnittelun tiiviillä kytkemisellä toisiinsa on merkittävä rooli. (LVM & Ympäristöministeriö 2011).

Maankäyttö ja liikenne pyritään suunnittelemaan mahdollisimman tiiviissä vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Mitä tasapainoisempi maankäytön ja liikenteen välinen yhteen kytkeä on ja mitä yhtenäisempiä niiden tavoitteet ovat, sitä paremmat ovat lähtökohdat toimivalle liikennejärjestelmälle (Tiehallinto 2009). Yhteistyö ja vuorovaikutus maankäytön ja liikenteen toimijoiden välillä on kuitenkin vielä hieman puutteellista eikä sitä ole harjoitettu vielä kovin pitkään. Eri liikennemuodot ja yhteiskunnan toiminnot suunniteltiin täysin erillään toisistaan vielä 1990-luvulle saakka. 90-luvulla alettiin ymmärtää kokonaisvaltaisen, kaiken liikkumisen kattavan suunnittelun tarve. Tämän seurauksena ensimmäiset liikennejärjestelmäsuunnitelmat valmistuivat 90-luvun puolessa välissä. (Kartimo 2014). Ensimmäiset liikennejärjestelmäsuunnitelmat laadittiin suurille kaupunkiseuduille, mutta nykyään niitä on laadittu lähes kaikkialla Suomessa, pääpaiknon siirtyessä yhä enemmän maakunnallisen tason suunnitelmiin. (LVM 2003).

Liikennejärjestelmä koostuu useista eri osatekijöistä, joiden kehittämisvastuut ovat jakautuneet useille eri tahoille. Jotta liikennejärjestelmää olisi mahdollista kehittää kokonaisuutena, kaikki liikkumismuodot, maankäyttö ja elinkeinoelämä huomioiden, tarvitaan yhteistyötä näiden eri tahojen välillä. (Tiehallinto 2008). Liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuvat Liikennevirasto, ELY-keskukset, kunnat ja maakuntaliitot sekä erityisesti valtakunnallisen tason suunnitelmissa liikenne- ja viestintäministeriö. Myös muita tahoja, kuten alueella toimivia elinkeinoelämän toimijoita on joskus mukana suunnitelman laadinnassa. Jotta vuorovaikutus näin monen toimijan välillä onnistuisi, tarvitaan selkeitä prosesseja ja mutkatonta yhteistyötä. Liikenne- ja viestintäministeriö laati vuonna 2003 liikennejärjestelmäsuunnittelun prosessia kuvaavan selostuksen, jonka tarkoituksena on selkiyttää suunnitelman laadintaprosessia. Kuvauksessa selostetaan prosessin toimijat ja niiden väliset yhteydet sekä prosessin eri vaiheet. (LVM 2003). Eri toimijoiden välinen työnjako on kuitenkin usein epäselvää ja vuorovaikutus heikkoa. Etenkin yhteys maankäytön suunnitteluun on edelleen puutteellista. (Tiehallinto 2009).

Liikennejärjestelmäsuunnitelmat on perinteisesti laadittu 20-30 vuodeksi eteenpäin. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut liikennejärjestelmän nopeasti kehittyvä toimintaympäristö, jonka asettamiin haasteisiin ei enää nykyisellä mallilla pystytä vastaamaan. Siksi viime vuosina on alettu kehittää uutta liikennejärjestelmätyön mallia, jota kutsu-



taan jatkuvaksi liikennejärjestelmätyöksi. Jatkuva liikennejärjestelmätyö keskittyy liikennejärjestelmäsuunnitelman seurantatyöhön, josta vastaa alueelle perustettava liikennejärjestelmäryhmä. Ryhmä koordinoi alueen liikennejärjestelmäsuunnittelun toteuttamista ja aiheeseen liittyvää vuoropuhelua sekä toimii alueen liikennejärjestelmän asiantuntijana ja seuraa liikennejärjestelmän kehittymistä.

Liikennejärjestelmäsuunnittelun haasteiden ja ongelmien kartoittamiseksi on viime vuosina tehty joitakin tutkimuksia etenkin diplomitöiden muodossa. Kristiina Kartimon diplomityössä vuodelta 2014 tutkittiin, voidaanko liikennejärjestelmäsuunnittelua kehittää suunnitteluteorioita kartoittamalla. Työssä todettiin, että liikennejärjestelmäsuunnittelun taustalla ei ole juuri teoreettista pohjaa. Liikennejärjestelmäsuunnittelun käsitteistö myös on hajanaista eikä selkeitä, yhteisiä suunnittelukäytäntöjä ole. Suunnitteluprosessi on todettu raskaaksi ja resursseja vieväksi eivätkä kytkökset maankäytön ja liikenne-suunnittelun välillä ole toimineet moitteettomasti. (Kartimo 2014a). Eeva Leskelän alkuvuodesta 2015 valmistunut diplomityö on jatkoa Kartimon tutkimukselle. Leskelän työssä tutkittiin liikennejärjestelmäsuunnittelun kehittämistä suunnittelunäkökulmia täsmentämällä. Työssä todettiin, että liikennejärjestelmäsuunnittelun kehittämistarpeet ovat suunnitteluprosessissa.

Tämä työ on jatkoa Kartimon ja Leskelän diplomitöille. Kuten Leskelän työssä todettiin, on liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessissa havaittu selkeitä ongelmia. Tässä työssä liikennejärjestelmäsuunnittelua tarkastellaan prosessilähtöisesti. Suunnitteluprosessi on sekä sosiologinen että poliittinen järjestelmä ja siksi sitä on hyvä lähestyä poliittisen tutkimuksen näkökulmasta. Poliittisen tutkimuksen suuntaukseksi on tässä työssä valittu sosiologinen institutionalismi. Sosiologinen institutionalismi on niin kutsutun uuden institutionalismin suuntaus, jossa poliittista toimintaa tarkastellaan instituutioiden ja niiden välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta. Sosiologisessa institutionalismissa instituutioiksi käsitetään sellaiset organisaatiot ja vakiintuneet tavat sekä normit, jotka ovat pysyviä ja saavuttaneet legitiimin eli yleisesti hyväksytyn aseman. Sosiologista institutionalismia on hyödynnetty suomalaisissa tutkimuksissa hyvin vähän. Tutkimuksia muiden uuden institutionalismin suuntausten näkökulmasta on tehty muutamia. Niiden fokuksena on ollut instituutioiden muodostuminen ja kehittyminen. Instituutioiden välistä vuorovaikutusta koskevaa tutkimusta ei ole Suomessa juurikaan tehty.

Ulkomailla sosiologista institutionalismia ja sen soveltuvuutta liikennejärjestelmäsuunnitteluun on tutkittu esimerkiksi Iso-Britanniassa. Maarten Hajer (1995) tutki poliittista päätöksentekoa ja ympäristökriisiin liittyvää keskustelua diskurssianalyysin ja sosiologian näkökulmasta. Hajerin ajatuksia jatkoi Geoff Vigar (2002) kirjassaan ”The Politics of Mobility”. Vigar tarkastelee liikennesuunnittelua ja liikennepolitiikkaa sekä niihin liittyvää päätöksentekoa Iso-Britanniassa sosiologisen institutionalismin näkökulmasta. Vigarin tutkimus on tärkein lähtöaineisto tässä diplomityössä. Sekä Hajerin että Vigarin tutkimuksissa poliittinen päätöksenteko on ollut suuressa roolissa. Poliittinen päätöksenteko on huomattava osa myös liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaa. Instituutiot muovaavat päätöksentekijöiden asenteita ja vaikuttavat siten merkittävästi päätöksente-

koon. Sosiologinen institutionalismi tarjoaa tavan tarkastella päätöksentekoa poliittisen vuoropuhelun näkökulmasta. Tässä työssä tarkastellaan sosiologisen institutionalismin näkökulmasta liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessissa käytävää vuorovaikutusta sekä tilaisuuksia, joissa vuorovaikutusta tapahtuu.

Sosiologisen institutionalismin uskotaan luovan mahdollisuuksia liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadintaprosessien aikaisen vuorovaikutuksen teoreettiseen tarkasteluun. Kyseisen näkökulman kautta voidaan ymmärtää, mikä instituutioiden perimmäinen tarkoitus on, miten ne voivat muodostua ja muuttua sekä miten ne ohjaavat yksilön käyttäytymistä. Instituutioiden syvällisemmän ymmärtämisen jälkeen voidaan analysoida niiden välistä vuoropuhelua sekä niiden mahdollisuuksia vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.

## **1.2 Työn tavoitteet**

Tämän työn tarkoitus on tarjota liikennejärjestelmäsuunnitteluun nykyistä laajempaa teoreettista pohjaa sosiologista institutionalismia hyödyntämällä. Tavoitteena on löytää kehittämiskohteita nykyisessä liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessissa. Prosessia tarkastellaan sosiologisen institutionalismin näkökulmasta, analysoiden prosessissa mukana olevia instituutioita ja niiden vaikutuksia liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Erityistä huomiota kiinnitetään instituutioiden väliseen vuorovaikutukseen.

Jotta kehittämiskohteet voidaan löytää, pyritään työssä vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Mitä instituutioita liikennejärjestelmäsuunnittelussa voidaan tunnistaa? Puuttuuko joitakin prosessin kannalta tärkeitä instituutioita?
- Kohtaavatko oikeat instituutiot oikeaan aikaan oikeissa foorumeissa? Miten vuorovaikutus foorumeissa tapahtuu?
- Mitä eri vaikuttamisen keinoja on instituutioiden käytettävissä ja miten niitä käytetään?

Tutkimuksen empiirisessä osiossa tarkastellaan pääosin maakuntatason liikennejärjestelmäsuunnittelua.

## **1.3 Tutkimusmenetelmät**

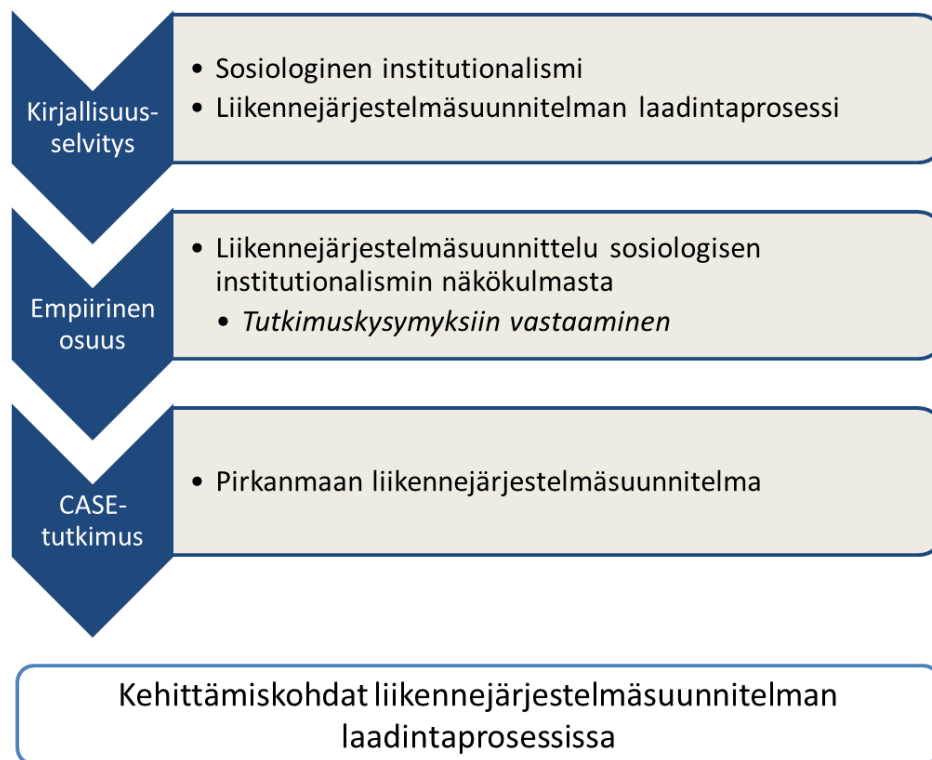
Työssä tehdään kirjallisuusselvitys, joka jakautuu kahteen osioon. Ensin kuvataan sosiologista institutionalismia, joka on valittu tämän työn teoreettiseksi viitekehykseksi. Osiossa selvitetään, mitä instituutiot ovat ja mitä vaikuttamisen keinoja niillä on poliittisessä päätöksenteossa. Lisäksi osiossa tehdään katsaus muiden alojen tutkimuksiin, joissa sosiologista institutionalismia on käytetty viitekehyksenä. Tämän jälkeen tutkitaan, onko kyseistä näkökulmaa sovellettu yhdyskuntasuunnittelussa esimerkiksi ulkomailla. Työn etenemisen vaiheet on esitetty kuvassa 1 (s. 11).

Toisessa osiossa tutkitaan liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaprosessia. Tarkoituksena on kuvata prosessin tärkeimmät, yleiset tavoitteet, liikennejärjestelmäsuunnitte-

lun merkitys yhteiskunnalle sekä suunnitteluun osallistuvat tahot ja suunnittelun etenemisprosessi.

Kirjallisuusselvityksen jälkeen tarkastellaan liikennejärjestelmäsuunnittelua sosiologisen institutionalismin näkökulmasta. Tässä osiossa pyritään vastaamaan työssä määriteltyihin tutkimuskysymyksiin. Aineistona käytetään useita maakunnallisia liikennejärjestelmäsuunnitelmia sekä asiantuntijahaastatteluita.

Lopuksi työssä tehdään CASE-tutkimus, jonka kohteena on Pirkanmaan maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelma. Tutkimusta varten hankittiin kaikki suunnitteluprosessin aikaiset kokousaineistot ja haasteltiin prosessissa mukana olleita tahoja. Tämän perusteella analysoidaan, mitkä tahot voidaan määritellä omiksi instituutioikseen ja mitä muita instituutioita prosessissa oli mukana. Haastatteluiden avulla pyritään listamaan, mitä foorumeita eli tilaisuuksia prosessin aikana oli ja minkälaisia diskursseja foorumeissa käytiin.



*Kuva 1. Työn eteneminen*

## 2 Sosiologinen institutionalismi

Instituutiolla on politiikan tutkimuksessa useita eri määritelmiä riippuen viitekehyksestä. Arkikielessä instituutio käsitetään usein virallisena organisaationa tai laitoksena, mutta todellisuudessa määritelmä on paljon tätä laajempi. Yleinen suomalainen asiasanasto ei tunne määritelmää sanalle instituutio, mutta joissakin epävirallisissa lähteissä, esimerkiksi Wikisanakirjassa se määritellään seuraavasti: ”a) oikeudellisiin säädyksiin perustuva, sosiaalisen tai uskonnollisen elämän tiettyä muotoa edustava pysyväksi tarkoitettu organisaatio, b) yhteiskunnallinen, kirkollinen tai muu laitos tai c) vakiintunut, yhteiskunnallinen tapa, tapajärjestelmä.” (Wikisanakirja 2015).

Instituutio on siis sellainen virallinen tai epävirallinen organisaatio, normi, tapa tai sääntö, joka on pysyvä ja vakiintunut ja jolla on yleisesti hyväksytty asema. Instituutio ohjaa yksilöä ja määrittelee, mikä on oikein ja mikä väärin. Se luo yksilölle pelisäännöt, joita yksilön on toiminnassaan noudatettava. Instituutioita tarkastelemalla voidaan ymmärtää, miksi yksilöt toimivat niin kuin toimivat. (Sotarauta 2008).

### 2.1 Uusi institutionalismi

Sosiologinen institutionalismi on tapa tutkia poliittista toimintaa ja päätöksentekoa poliittisten diskurssien, verkostojen ja foorumien avulla (Luttinen 2014). Se on osa niin kutsuttua uutta institutionalismia, joka syntyi vastauksena 1960-70-lukujen behaviorismille. Ennen 1950-luvulla tapahtunutta behaviorismin vallankumousta politiikkaa oli tutkittu pääosin institutionalismin, jota kutsutaan nykyisin vanhaksi institutionalismiksi, näkökulmasta. Vanhassa institutionalismissa tarkasteltiin instituutioiden vaikutuksia yksilöihin. (Koto 2010). Behavioristisen näkemyksen mukaan instituutioiden tutkiminen oli turhaa, koska vain yksilöillä on politiikankannalta merkitystä. Instituutiot ovat kyseisen näkemyksen mukaan ”tyhjiä kuoria, jotka yksilöiden arvot ja ajatukset täyttävät”. (Niemi 2011). Uudessa, 70-luvulla syntyneessä institutionalismissa poliittista toimintaa tarkastellaan instituutioiden ja yksilöiden välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta. Tarkastelunäkökulmien eroavaisuuden lisäksi erona uudessa ja vanhassa institutionalismissa on instituution määritelmä (ks. 2.2). (Koto 2010).

Uusi institutionalismi pyrkii selittämään päätöksentekoon liittyvää vuorovaikutusta eri toimijoiden välillä, toimijoiden normeja ja sääntöjä sekä sosiaalisia verkostoja (Hall & Taylor 1996). Uusi institutionalismi jaetaan yleisesti kolmeen toisistaan erillään kehittyneeseen koulukuntaan; historiallinen institutionalismi, rationaalisen valinnan institutionalismi ja sosiologinen institutionalismi. Jako näiden suuntausten välillä on häilyvä ja vaihtelee eri määritelmien välillä. Historiallinen institutionalismi keskittyy instituutioiden evoluutioon sekä niiden kohtaamaan polkuriippuvuuteen. Polkuriippuvuus tarkoittaa ilmiöiden ja tekojen selittymistä aikaisemmin tehdyillä ratkaisuilla eli ns. ”näin on ennenkin tehty” -ajattelua. Usein käytetty esimerkki polkuriippuvuudesta on QWERTY-näppäimistö eli näppäinjärjestys, jonka kirjaimet ovat vasemmassa ylärivissä järjestyksessä Q-W-E-R-T-Y. Järjestelmä vakiintunut ja yleisesti käytössä, vaikka sitä ei ole todistettu parhaaksi mahdolliseksi näppäimistöksi. Historiallisen institutionalismin näkökulmasta historia on muokannut ihmisten valintoja. Sama pätee usein päätöksenteos-

sa. Aiemmin tehdyt päätökset muokkaavat seuraaviakin päätöksiä sulkien muita mahdollisia kehitys-suuntia pois. (Partanen 2012 & Peltonen 2004).

Kuten historiallisessa institutionalismissa, myös rationaalisen valinnan institutionalismissa instituutiot nähdään poliittista käyttäytymistä määrittävinä toimijoina. Näissä kahdessa uuden institutionalismin suuntauksessa on paljon samaa, kuten tapa määritellä instituutiot, mutta niiden lähestymistapa on erilainen. Historiallinen institutionalismi pyrkii selittämään jonkun prosessin lopputulosta, kun taas rationaalisen valinnan institutionalismi analysoi poliittista käyttäytymistä. Rationaalisen institutionalismin tavoitteena on löytää yleistettävissä olevia ”lakeja”, joilla voidaan selittää ja ennustaa poliittista käyttäytymistä. (Steinmo 2001). Se korostaa muita uuden institutionalismin suuntauksia enemmän yksilön merkitystä, mutta myöntää instituutiolla olevan vaikutusta yksilön toimintaan. Yksilöt hyväksyvät instituution luomat rajoitteet, koska samat rajoitteet koskevat myös muita yksilöitä eli kilpailijoita. (Niemi 2011).

Rationaalisen valinnan institutionalismin mukaan yksilön tulee saada jotain hyötyä itselleen instituutioon kuulumisesta. Tästä aiheutuu poliittisia dilemmoja, joissa yksilö joutuu tilanteeseen, jossa yksilön oma etu on eri kuin kollektiivinen etu. Esimerkki tämän kaltaisesta poliittisesta dilemmasta on ns. ”vangin dilemma”: Kahta rikoskumppania kuulustellaan erikseen. Kuulustelijat lupaavat vasikoijalle lyhyemmän vankeustuomion. Jos molemmat vangit pysyvät hiljaa, molemmat saavat vuoden tuomion. Jos molemmat vasikoivat, molemmat saavat kahdeksan vuoden tuomion. Jos vain toinen vasikoi, vasikoija pääsee vapaaksi ja hiljaa pysynyt saa 20 vuoden tuomion. Tilanteessa kuulusteltava vanki joutuu päättämään, toimiiko yksilön eli itsensä saaman hyödyn vai kollektiivisen hyödyn mukaan. Kollektiivisesti ajateltu paras vaihtoehto olisi, että molemmat pysyisivät hiljaa ja saisivat vuoden tuomion. Yksilöllisesti ajateltuna on kuitenkin aina parempi vasikoida, sillä jos itse vasikoi ja toinen on hiljaa, pääsee heti vapaaksi, ja jos molemmat vasikoivat, tuomio on kahdeksan vuotta eli vähemmän kuin 20 vuotta. Eli riippumatta siitä, miten toinen vanki toimii, on yksilön edun mukaista vasikoida. Rationaalisen valinnan institutionalismin mukaan yksilö toimii aina vangin dilemman kaltaisessa valintatilanteessa oman etunsa mukaisesti mieluummin kuin kollektiivisen edun mukaisesti. Vaikka yksilöt tavoittelevat omaa etuaan, eivät he silti välttämättä toimi täysin itsekkäästi. Instituution muodostaman viitekehysten vaikutuksesta yksilö saattaa toimia kollektiivisesti ja olla yhteistyökykyinen. Yhteistyö on kuitenkin vain välineellistä ja sillä tavoitellaan viime kädessä omaa etua. Oma etu saavutetaan hyvin toimivan instituution avulla, mikä tekee instituutioon kuulumisesta kannattavaa yksilön näkökulmasta. (Koto 2010, Niemi 2011, Hall & Taylor 1996).

Rationaalisen valinnan institutionalismin mukaan yksilöt tekevät rationaalisia eli tietoisesti harkittuja, järkeviä valintoja. Myös sosiologisen institutionalismin mukaan yksilöt tekevät rationaalisia valintoja, mutta sen mukaan instituutio määrittelee vaihtoehdot, joiden puitteissa yksilö voi valintansa tehdä. (Hall & Taylor 1996). Tämä organisaatio-teoriasta lähtöisin oleva institutionalismin suuntaus tarkastelee muiden suuntausten tavoin instituutioiden muodollisia sääntöjä ja normeja, mutta kiinnittää lisäksi erityistä

huomiota instituution sisällä toimivien yksilöiden välisiin suhteisiin sekä eri instituutioiden väliseen kommunikaatioon (Vigar 2002). Sosiologisen institutionalismin mukaan modernin organisaation käytännöt eivät ole syntyneet, koska ne ovat rationaalisia ja tehokkaita, vaan koska ne ovat osa organisaation kulttuuria. Kulttuuri onkin sosiologisen institutionalismin avainsana. Tavat, asenteet, ajattelutavat ja käytännöt voivat institutionalisoitua eli muodostaa ympärilleen instituution, jolloin instituution käsite lähenee kulttuurin käsitettä. (Hall & Taylor 1996). Koska kulttuurisidonnaiset asiat, kuten asenteet, voivat institutionalisoitua, voi niistä tulla myös polkuriippuvaisia. Käytännössä tämä tarkoittaa samojen asenteiden tai käytäntöjen seuraamista vuodesta toiseen koska niin on totuttu tekemään ja ajattelemaan. Tätä kutsutaan sosiologiseksi polkuriippuvuudeksi. (Mattila 2011, s. 29).

## **2.2 Instituutiot**

Instituution määritelmässä on eroavaisuuksia uuden ja vanhan institutionalismin sisällä, mutta myös uuden institutionalismin suuntausten välillä. Yhteistä kaikille uuden institutionalismin suuntauksille on ajatus siitä, että instituutioilla on merkitystä, toisin kuin aiemmin vallinnut behavioristinen näkemys väitti. Uuden institutionalismin mukaan instituutiot ovat virallisia tai epävirallisia normeja, joilla on selkeästi määriteltävissä olevia vaikutuksia politiikkaan. (Niemi 2011). Tunnettu institutionalisti ja taloustieteen Nobel-voittaja Douglass North vertasi instituutioita yhteiskunnan pelisääntöihin ja yksilöitä pelaajiin, jotka noudattavat näitä pelisääntöjä. Toisin sanoen, instituutiot määrittävät rajoitteet, joiden puitteissa yksilöt voivat tehdä valintojaan. Ne jäsentävät poliittista, taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta ja toimivat joko virallisina (esim. lait) tai epävirallisina (esim. käyttäytymistavat) rajoitteina. (Angeles 2011).

Northin tapa määritellä instituutio sopii parhaiten yhteen historiallisen institutionalismin näkemyksen kanssa. Historiallisen institutionalismin mukaan instituutiot ovat menneisyydestä perittyjä, virallisia tai epävirallisia normeja, rutiineja tai käytäntöjä, jotka ovat sulautuneet organisaation rakenteisiin. Tästä toimintatapojen juurtumisesta aiheutuu aiemmin mainittu polkuriippuvuus. Instituutiot seuraavat tiettyä kehityspolkua ja niiden kehittymistä rajoittaa niiden alkuperäinen muoto ja rakenne. Yksilön kannalta instituutio on yksilön käytöstä ohjaava taho, joka antaa enemmän tai vähemmän varmuutta muiden instituutioon kuuluvien yksilöiden mahdollisesta käyttäytymisestä tietyssä tilanteessa. Instituutio tarjoaa yksilöille moraalisia ja kognitiivisia käyttäytymis- ja ajattelumalleja ja vaikuttaa siten yksilön identiteettiin. (Hall & Taylor 1996).

Rationaalisen valinnan institutionalismilla on uuden institutionalismin suuntauksista kapein käsitys instituutiosta. Sen mukaan instituutio on joukko sääntöjä, joiden puitteissa yksilö voi toimia sekä joukko palkkioita, joilla yksilö pyrkii maksimoimaan oman hyötynsä. Instituutio on eräänlainen toiminnallinen viitekehys, joka vaikuttaa yksilön toimintaan. Ero sosiologiseen institutionalismiin on siinä, että rationaalisen valinnan institutionalismi ei näe instituution toimivan itsenäisenä elimenä, vaan lähinnä yksilön toimintaa ohjaavana tahona. Sen mukaan yksilön tavoitteet ja preferenssit eivät riipu instituutiosta eikä instituutio voi muuttaa yksilön perimmäisiä motiiveja. Sosiologinen

institutionalismi näkee riippuvuuden yksilön preferenssien ja instituution välillä. Sen mukaan instituutio määrittelee tavoitteet, joilla se vaikuttaa yksilöiden tavoitteisiin suoraan. Instituutio voi myös vaikuttaa yksilön toimintaan epäsuorasti esimerkiksi yksilön identiteettiin vaikuttamalla. (Koto 2010, Niemi 2011).

Sosiologian näkökulmasta instituutio voi olla mikä tahansa yleisesti hyväksytty eli legitiimi käyttäytymismalli. Se ei kuitenkaan käsitä vain sellaisia muodollisia organisaatioita kuin kirkko tai yliopisto (kuten arkikielessä usein puhutaan), vaan myös normit ja säännöt voivat olla instituutioita. Lisäksi määritelmä käsittää symbolit, kognitiiviset käsitykset sekä ihmisen käyttäytymistä ohjaavat moraaliset taustat. Kuten jo aiemmin todettiin, lähestyy instituutio kulttuurin käsitettä. Kulttuuri määritellään yleisesti jonkin ihmisryhmän jakamana arvojen, asenteiden, uskomusten ja käyttäytymistapojen järjestelmänä (Mikkeli 2011). Sosiologisen institutionalismin määritelmä instituutiolle on samankaltainen, joten nämä kaksi käsitettä ovat erittäin lähellä toisiaan (Hall & Taylor 1996).

Yleisesti ottaen instituutio täyttää seuraavat kriteerit:

- muodollinen tai epämuodollinen rakenne tai järjestelmä
- vakiintunut tai stabiili
- vaikuttaa jollakin tavalla yksilöiden käyttäytymiseen
- instituutioon kuuluvat yksilöt jakavat samoja arvoja.

Instituutio on siis joukko ihmisiä, joilla on tiettyjä käyttäytymismalleja, jotka pohjautuvat tiettyihin käyttäytymisen stabiiliutta ja ennustettavuutta lisääviin sääntöihin. Nämä säännöt ja käyttäytymismallit perustuvat yleisiin uskomuksiin, joilla sääntöjä ja toimintaa perustellaan. (Tool 1993, s.309). Tässä työssä instituutiot määritellään yllä olevien kriteerien avulla, sosiologisen institutionalismin määritelmiin nojaten.

Instituutiot voidaan jakaa muodollisiin ja epämuodollisiin sekä näiden sisällä organisaationaalisiin ja ei-organisaationaalisiin instituutioihin. Käytännössä muodolliset organisaationaaliset instituutiot ovat arkikielessä instituutioiksi ymmärrettyjä organisaatioita, esimerkiksi yliopisto tai valtio. Muodolliset, ei-organisaationaaliset ovat abstrakteja, virallisia asioita, kuten lait ja sopimukset. Ihmisryhmät, jotka ovat muodostuneet jonkun tietyn aatteen tai toiminnan ympärille, mutta eivät ole virallisesti määriteltävissä, ovat epämuodollisia organisaationaalisia instituutioita. Epämuodollisiksi, ei-organisaationaalisiksi instituutioiksi voidaan kutsua vakiintuneita käyttäytymismalleja, jotka vaikuttavat kyseistä käyttäytymismallia noudattaviin yksilöihin. Tällaisia ovat esimerkiksi tavat ja yleiset uskomukset. (Mäkelä 2012). Instituutioiden jaottelu on esitetty kuvassa 2 (s. 16).

	Muodollinen	Epämuodollinen
Organisatorinen	<u>Virallinen organisaatio</u> <i>Kirkko</i> <i>Yliopisto</i> <i>Yritys</i> <i>Valtio</i> <i>Puolue</i> <i>Järjestö</i>	<u>Aatteen ympärille muodostunut, epävirallinen ihmisryhmä</u> <i>Kasvissyöjät</i> <i>Koiraihmiset</i> <i>Pyöräilijät</i> <i>Lapsiperheet</i>
Ei-organisatorinen	<u>Viralliset, abstraktit asiat</u> <i>Laki</i> <i>Linjaus</i> <i>Sopimus</i> <i>Sääntö</i>	<u>Vakiintuneet käyttäytymismallit</u> <i>Yleiset uskomukset</i> <i>Käytöstavat</i> <i>Yhteiset arvot</i>

Kuva 2. Erityyppisten instituutioiden jaottelu

Instituutioista puhuttaessa on hyvä muistaa, että institutionalisoituminen on suhteellinen ominaisuus. Instituution määrittelemisen instituutioksi riippuu näkökulmasta ja kontekstista. Esimerkiksi vanhemmat voidaan määritellä instituutioksi heidän omien lastensa näkökulmasta, sillä vanhempien asettamat normit ja säännöt ohjaavat heidän lastensa käytöstä ja ajattelua. Kyseiset vanhemmat eivät kuitenkaan ole instituutio muille kuin omille lapsilleen, eivät esimerkiksi naapurin lapsille tai etenkin heidän vanhemmilleen. (Sotarauta 2008).

### 2.2.1 Instituution muodostuminen

Erilaiset instituutiot muodostuvat eri tavoilla. Yleensä muodolliset instituutiot ovat tietoisesti muodostettuja, luotuja vastaamaan tarpeeseen vaikuttaa toimijoiden käytökseen vakiinnuttamalla uusia toimintatapoja. Epämuodolliset instituutiot päinvastoin muodostuvat ”itsestään”, yksilöiden tiedostamatta. Ne muotoutuvat ajan kuluessa, kun niiden sisältämät toimintatavat alkavat hiljalleen vaikuttaa toimijoiden käytökseen. (Sotarauta 2008). Institutionalisoitumisella tarkoitetaan prosessia, jossa joku toiminto, käsite tai sääntö saavuttaa yhä enemmän arvoa ja stabiiliutta. Uusien instituutioiden syntymisen taustalla voidaankin tunnistaa pyrkimys saavuttaa legitimizeettiä eli yleistä hyväksyntää jonkun ihmisryhmän keskeisyydessä. Institutionalisoituessaan asiasta tulee yleisesti hyväksytty ja pysyvä. Sen olemassaoloa pidetään itsestään selvänä ja jopa välttämättömänä. (Sahi 2012, Koto 2010).

Yhdysvaltalainen organisaatioiden ja instituutioiden välistä vuorovaikutusta tutkinut sosiologi William Richard Scott (2011) on määritellyt kolme tapaa, joilla voidaan selittää instituutioiden syntymistä ja olemassaoloa. Nämä kolme lähestymistapaa ovat regulatiivinen, normatiivinen ja kulttuuris-kognitiivinen näkökulma. Scottin mukaan insti-



tuutiot rakentuvat näiden kolmen peruspilarin varaan eikä ilman niitä instituutioiden olemassaolo olisi mahdollista. Regulaatiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna instituutiot voidaan nähdä yksilöiden toimintaa rajoittavina ja sääntelevinä järjestelminä, joilla on kapasiteettia asettaa lakeja ja sääntöjä. Yksilön on kannattavaa noudattaa yhteisön lakeja, koska niiden rikkomisesta seuraa sanktioita. Normatiivisen näkemyksen mukaan instituutiot eivät tarvitse sanktioita, sillä instituution määrittävät normit ovat legitiimejä ja yksilöiden sisäistämiä, osa heidän persoonallisuuttaan. Siksi instituution muodostumisessa on tärkeää, että arvot saavuttavat aseman, jossa ne yleistyvät normeiksi eli legitiimeiksi käyttäytymis- ja ajattelutavoiksi. Kulttuuris-kognitiivisen käsityksen mukaan instituution yksilöt käyttäytyvät yhteisten sääntöjen mukaan, koska kulttuuriset elementit ovat rutinoituneet ja tulleet siten osaksi yksilön käyttäytymistä. Sääntöjen mukainen käyttäytyminen perustuu siten rutiineihin, joita noudatetaan, koska muunlaista toimintaa ei tule mieleen ajatella. (Scott 2011).

Kaikkien yllä kuvattujen näkökulmien mukaan institutionalisoituakseen asia tarvitsee legitimizeettia. Tapa, jolla legitimizeetti saavutetaan, on kuitenkin erilainen näkökulmasta riippuen. Se voidaan saavuttaa lakien ja sääntöjen, yhteisen moraalien tai vahvan kulttuuripohjan avulla.

Organisaation institutionalisoituminen voidaan nähdä kolmivaiheisena prosessina: Ensimmäisessä vaiheessa johonkin organisaation tai yhteisön kohtaamaan ongelmaan kehitetty ratkaisu, esimerkiksi toimintatapa, vakinaistuu yhteisön piirissä. Toisessa vaiheessa yhteisön sisällä kehittyy yhteisymmärrys vakiintuneen toiminnon arvosta. Toiminto yleistyy ja sulautuu yhteisön kulttuuriin. Kolmannessa vaiheessa toiminto on yleistynyt niin laajasti, että se koetaan itsestäänselvyytenä. (Tolbert & Zucker 1996). Tämä institutionalisoimisprosessin malli sopii erityisen hyvin muodollisiin organisaatioihin.

## 2.2.2 Institutionaalinen muutos

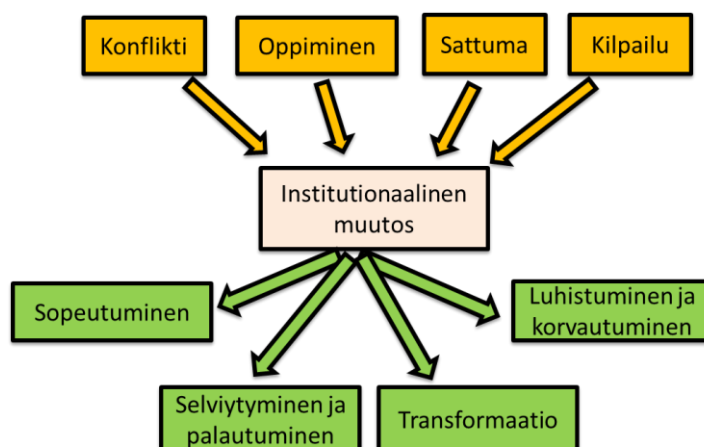
Instituutiot ovat olemassa, jotta yhteisön sisällä olisi mahdollisimman vähän epävarmuutta muiden käyttäytymisestä, jotta vuorovaikutus yksilöiden välillä olisi mahdollisimman helppoa ja mutkatonta ja jotta yhteisö toimisi tehokkaasti. Instituution säilyminen on välttämätöntä, jotta tehokas ja mutkaton vuorovaikutus yhteisön jäsenten sisällä säilyisi. Eri uuden institutionalismin suuntauksilla on erilaiset käsitykset instituution säilymisestä ja muutoksesta. Historiallisen institutionalismin mukaan instituutio saattaa polkuriippuvuuden vuoksi säilyä, vaikka sen alkuperäinen tarkoitus olisi kadonnut. Sosiologisen näkemyksen mukaan instituutiot heijastavat yhteisön sisäistämiä normeja ja sääntöjä ja ovat sen vuoksi pysyviä, niin kauan kuin normit säilyvät. (Williams 2011).

Institutionalismien perusoletus on, että instituutiot ovat stabiileja, vakiintuneita järjestelmiä. Tämän vuoksi instituution muutosta on hankalaa analysoida institutionalismiteorian näkökulmasta. Instituutioiden sisällä kuitenkin tapahtuu muutosta. Joidenkin teoreetikkojen mukaan muutos on poikkeama tasapainotilasta. Uudempien näkemysten mukaan muutos on päinvastoin normaali tila instituutiossa ja tasapainotila normaalista

poikkeavaa. Muutos on siten jatkuva prosessi, jossa instituutio jatkuvasti sopeuttaa ja muokkaa toimintojaan. Suuret, äkillisiltä vaikuttavat muutokset voivat johtua pienten asioiden kasaantumista pitkällä aikavälillä. Äkillisiä muutoksia ei siksi tulisi automaattisesti nähdä epäjatkuvuutena instituutiossa vaan olisi syytä pohtia, onko muutoksen taustalla inkrementaalisia eli hiljalleen edenneitä muutoksia. Instituution muutosta on tarkasteltava muutosprosessina. (Sotarauta 2008).

Streeck ja Thelen (2004) jakavat muutosprosessin inkrementaaliseen ja äkilliseen muutokseen. Vähitellen tapahtuvalla muutoksella voi olla jatkuvia tai epäjatkuvia seurauksia. Jatkuvilla seurauksilla tarkoitetaan, että instituutio sopeutuu vähitellen tapahtuvaan muutokseen, jolloin mitään suurta ja näkyvää muutosta ei tapahdu. Epäjatkuvuus tarkoittaa instituution muuttumista eli transformaatiota vähitellen muutosprosessin mukana. Äkillisen muutoksen seuraukset voidaan samalla tavoin jakaa jatkuviin ja epäjatkuviin seurauksiin. Jos instituutio reagoi äkilliseen muutokseen selviytymällä siitä ja palaamalla sen jälkeen takaisin vanhoihin toimintatapoihin, kyseessä on jatkuva seuraus äkilliseen muutokseen. Epäjatkuva seuraus olisi vanhojen toimintatapojen luhistuminen ja korvautuminen uusilla. (Streeck & Thelen 2004).

Instituution muutosta voidaan jaotella myös sen perusteella, mikä on johtanut muutostarpeeseen tai saanut muutosprosessin liikkeelle (Kuva 3). Muutos voi olla lähtöisin yhdestä yksittäisestä toimijasta, joka on nähnyt tarpeelliseksi muutoksen. Muutoksen taustalla voi olla myös konfliktitilanne, jossa eri toimijat ovat joutuneet keskenään konfliktiin. Toisaalta instituution oppiminen, joko omista toiminnoistaan menneisyydessä tai muilta toimijoilta, voi aiheuttaa muutosta instituutiossa. Muutosta voi aiheuttaa myös eri instituutioiden välinen kilpailu, joka pakottaa instituutiot muutokseen. (Sotarauta 2008). Kilpailu voidaan nähdä luonnollisen evoluutioprosessin liikkeelle panijana. Toimijoiden, joko yksittäisten tai koko yhteisön, liikkeelle panema muutosprosessi on tavoitehakuista eli sillä yritetään tarkoituksenmukaisesti muokata instituutiota. Evoluutioprosessin ja tavoitehakuisen muutosprosessin lisäksi muutokset voidaan nähdä sattumanvaraisina, jolloin mikään yksittäinen asia ei vaikuta muutoksen syntymiseen. (Mäkelä 2012).



Kuva 3. Institutionaalisen muutoksen syyt ja seuraukset

### **2.3 Poliittinen valta ja päätöksenteko**

Politiikka on yleisesti ottaen pyrkimystä yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttamiseen (Luttinen 2014). Politiikka on käsitteenä hyvin laaja ja sisältää monia alakäsitteitä. Tämän työn kannalta olennaista on tarkastella politiikkaa yhteiskuntatieteen, tarkemmin sosiologian näkökulmasta. Vallasta puhuttaessa tarkoitetaan poliittista valtaa, ei esimerkiksi taloudellista valtaa.

Yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen tarvitaan poliittista valtaa. Politiikka voidaan siis nähdä vallan käyttönä, jonka tavoitteena on vaikuttaa muiden ihmisten toimintaan ja sitä kautta muokata yhteiskuntaa. Poliittisen vallan yksiselitteinen määrittely on hankalaa, sillä sanan merkitys vaihtelee muun muassa kielestä ja tieteenalasta riippuen. Yhdysvaltalainen valtiotieteiden professori Robert Dahl määritteli vallan seuraavasti: ”A:lla on valtaa B:n yli siinä laajuudessa, että hän voi saada B:n tekemään jotain, mitä tämä muutoin ei olisi tehnyt”. Määritelmän mukaan valta on siis voimaa muuttaa toisen yksilön käyttäytymistä. Toisaalta valta voi olla myös vaikuttamista toisen psykologiseen toimintaan. Vallan avulla valtaa käyttävä henkilö voi saada aikaan muutoksia vallan kohteena olevan henkilön mielipiteissä, asenteissa, tavoitteissa, arvoissa jne. (Palokangas 2008).

Dennis Wrongin (1995) mukaan valta voidaan jakaa sen vaikuttamismuodon perusteella voimakeinoihin, manipulointiin, suostutteluun ja auktoriteettiin. Voimakeinot ovat fyysisiä tai henkisiä keinoja, joilla pyritään rajoittamaan tai estämään toista tekemästä jotakin. Manipulointia esiintyy esimerkiksi mainoksissa, jolloin on kyse välillisestä vallan käytöstä. Manipulointi ja voimakeinot eivät kuitenkaan Wrongin mukaan ole ”puhtaita” vallankäyttömuotoja, kuten ei ole suostuttelukaan. Voimakkain vallankäyttömuoto on Wrongin jaottelussa auktoriteetti. Auktoriteetti voi olla pakottavaa, kannustavaa, laillistettua, pätevää tai henkilökohtaista. Pakottavassa ja kannustavassa auktoriteetissa vallan liikkeellepanijana on positiivinen tai negatiivinen sanktio. Laillistettu auktoriteetti tarkoittaa sitä, että vallan käyttäjällä on legitimoitu valta-asema eli oikeus määrätä muita. Pätevyydellä tarkoitetaan asiantuntemusta, jolla vallan käyttäjä on ansainnut vallan kohteena olevien luottamuksen itseensä (esimerkiksi lääkärin ja potilaan suhde). Henkilökohtainen tai persoonallinen auktoriteetti viittaa usein karismaan, joka saa muut vakuutumaan henkilön hyvydestä tai pätevydestä. Henkilökohtaisessa auktoriteetissa voi olla kyse myös esimerkiksi ihailusta, rakkaudesta tai ystävyyydestä. (Wrong 1995).

Todellisuudessa yllä esitetyt vallan muodot sekoittuvat toisiinsa ja voivat esiintyä samaan aikaan. Vallan muotoja voidaan luokitella monella muullakin tavalla, esimerkiksi sen mukaan, onko vallan käyttö tiedostettua ja tarkoituksellista vai tiedostamatonta. (Palokangas 2008).

Valtaa esiintyy kaikkialla, missä ihmiset ovat keskenään kanssakäymisessä. Valtaa ei voi olla, jos vallan käyttäjällä ei ole toista henkilöä, johon valta kohdistuisi. Valta liittyy siis läheisesti ihmisten välisiin sosiaalisiin suhteisiin. Valtaa käyttääkseen henkilöllä on oltava sekä valtaa, että henkilö, johon valtaa kohdistaa. Lisäksi on välttämätöntä, että vallan käyttäjä tietää, miten valtaa käytetään ja, että vallan kohteena oleva henkilö us-

koo vallan käyttäjällä olevan valtaa. Valtaa voi olla yksilöllä itsellään, mutta sitä voi olla myös instituutiolla, johon yksilö kuuluu. Valtaa määriteltäessä joudutaankin usein pohtimaan, kuuluuko valta yksilölle vai yhteisölle. (Palokangas 2008). Tämän tutkimuksen kannalta on olennaista tarkastella instituution valtaa sekä instituution vaikutusta yksilön valta-asemaan.

Yleensä poliittinen valta nähdään kytkeytyvän jollakin tasolla päätöksentekoon. Päätöksentekoprosessi voidaan nähdä yhtenä vallan ilmenemismuotona. Päätöksenteko on kuitenkin vain muodollinen osuus politiikassa. Todellisuudessa valtaa käytetään jo paljon ennen varsinaista päätöksentekoa. (Luttinen 2014).

## **2.4 Poliittiset diskurssit**

Päätöksenteossa ja poliittisen vallan käytössä yksi tärkeä elementti ovat diskurssit, joiden kautta vallan käyttäjällä on tilaisuus tuoda esille omat ideansa ja vakuuttaa kuulijat niiden tarkoituksenmukaisuudesta. (Luttinen 2014). Yleisen asiansanaston mukaan diskurssi on synonyymi sanalle keskustelu. Todellisuudessa käsite on paljon moniulotteisempi ja sisältää erilaisia merkityksiä. Kaikkia sanan määritelmiä yhdistävä tekijä on kommunikaatio. Diskurssi syntyy puheesta tai tekstistä, ihmisten välisestä keskustelusta, joka antaa diskurssin sisällölle merkityksen. Diskurssi on tapa kuvata ja antaa merkitystä asioille ja ilmiöille tietystä näkökulmasta. Diskursseja esiintyy sosiaalisissa konteksteissa, joissa kieli toimii toiminnan välineenä. (Pynnönen 2013).

Diskurssi itsessään tarkoittaa todellisuuskäsitystä eli tapoja, joilla ymmärrämme maailmaa. Se ilmenee puheen, tekstin, symbolien ja kielen avulla. Sanan määrittäminen tyhjentävästi on vaikeaa, lähes mahdotonta. Joidenkin näkemysten mukaan esimerkiksi taide voi olla osa diskurssia, sillä vaikka se ei ole (ainakaan kaikissa tapauksissa) tarkoituksenmukaista kommunikaatiota, silti se kommunikoi ja aiheuttaa keskustelua. Diskursseja voi siis tapahtua muissakin kuin suoranaisissa sosiaalisissa kanssakäymisissä. Sitä voi tapahtua myös ajan yli ja fyysisesti eri paikoissa olevien ihmisten välillä. (Sepälä 2003).

Sosiologinen institutionalismi tarkastelee poliittista toimintaa diskurssien avulla. Eräs uuden institutionalismin suuntaus, diskursiivinen institutionalismi tarkastelee ideoiden välittymistä diskurssien avulla sekä näiden diskurssien roolia politiikassa. Kyseinen suuntaus voidaan nähdä muuta uuden institutionalismin suuntauksia täydentävänä, mutta siinä on joitakin merkittäviä eroja esimerkiksi sosiologisen institutionalismin kanssa. Esimerkiksi institutionaalinen muutos ymmärretään diskursiivisessa institutionalismissa jatkuvana, dynaamisena prosessina. (Jäppinen 2011, Niemeläinen 2013). Käsite eroaa hieman sosiologisen institutionalismin käsityksestä institutionaalisesta muutoksesta (ks. 3.2.2). Diskursiivisen institutionalismin käsityksiä diskurssien merkityksestä voidaan kuitenkin hyödyntää myös tässä tutkimuksessa.

Diskurssin muotoutuminen syntyy kommunikaation vaikutuksesta. Diskursiivisessa prosessissa ideasta kehittyy diskurssi, joka voi institutionalisoitua. Prosessissa merki-

tyksellistä on se, kenellä kommunikaation osapuolista on valtaa (ks. 3.3). Kuten aiemmin mainittiin, ei vallan tarvitse olla organisaation rakenteesta riippuvaa, vaan se voi olla esimerkiksi henkilökohtaista valtaa. Näin ollen henkilöllä, jolla ei ole virallista valta-asemaa, esimerkiksi johtoasemaa, voi olla enemmän valtaa kuin organisaation hierarkiassa ylemmällä portaalla olevalla henkilöllä. Vallan määrään vaikuttaa se, kuinka laaja pääsy henkilöllä on diskursseihin, sillä diskurssit ovat kanava, jonka kautta valtaa pääsee käyttämään. Mitä enemmän henkilöllä on mahdollisuuksia osallistua diskursseihin, sitä enemmän hänellä on mahdollisuuksia vaikuttaa yhteisiin asioihin ja saada valtaa. (Pynnönen 2013).

Diskursseihin osallistuvilla henkilöillä on ideoita ja ajatuksia, jotka luovat pohjan heidän esittämilleen argumenteille. Diskursseissa henkilöt pyrkivät saamaan omille argumenteilleen yleistä hyväksyntää, legitimizeettiä, jonka kautta argumenteista voi tulla osa yhteistä politiikkaa. (Luttinen 2014).

### **2.4.1 Poliittiset foorumit ja verkostot**

Diskurssien avulla voi saavuttaa poliittista valtaa vain, jos on olemassa sopivat poliittiset foorumit, joissa diskurssit voidaan esittää. Lisäksi foorumeissa tulee olla oikeat verkostot eli ihmiset, joiden kautta diskursseille voi saada legitimizeettiä. Foorumeilla tarkoitetaan niitä paikkoja ja tilaisuuksia, joissa poliittisista asioista keskustellaan. Foorumeita ja verkostoja tarkastelemalla on mahdollista ymmärtää, miten eri sidosryhmät kerääntyvät yhteen tiettyjen diskurssien ympärille. Sidosryhmien väliset yhteydet eivät ole vain instituution sisäisiä, vaan yhteyksiä voi olla yli instituutioiden rajojen. (Vigar 2002).

Verkostot auttavat ymmärtämään, miten diskurssit saavuttavat legitimizeettiä. Ilman verkostoja eivät diskursseissa esitetyt argumentit voi levitä ja sulautua osaksi instituutiota tai muodostaa uutta instituutiota. Verkostot muodostuvat kulttuurisista yhteisöistä, toisin sanoen sosiologisen institutionalismin määrittelemistä instituutioista. (Vigar 2002).

### **2.4.2 Diskurssianalyysi**

Sosiologisessa institutionalismissa diskursseja tarkastellaan sosiaalisen todellisuuden muodostajina. Ne toimivat sosiaalisen vuorovaikutuksen välineinä ja kertovat siitä, millainen todellisuudenkuva yhteisöllä on. Jotta instituutioissa vallitsevia sosiaalisia todellisuuksia eli sitä, mikä instituutiossa on sosiaalisesti määrittynyt todellisuudeksi, olisi mahdollista ymmärtää, on diskurssien sisältöä ja rakentumista tarpeen analysoida. Diskurssianalyysi pohjautuu sosiaaliseen konstruktionismiin, mikä tarkoittaa sosiaalisen todellisuuden tarkastelua. Sen mukaan tieto on sosiaalisesti rakentunutta, eikä siten objektiivista tietoa ole olemassa. Tieto rakentuu kulttuurin pohjalta, sosiaalisten prosessien ja vuorovaikutuksen kautta. Siten kulttuurilla (instituutiolla) on suuri vaikutus yksilöiden kokemaan todellisuuteen. (Vigar 2002, Seppälä 2003).

Diskurssianalyysin kiinnostuksen kohteena on, millaisia tarkoituksperiä puheella tai tekstillä on. Diskursseja voidaan tarkastella kielitieteen näkökulmasta kolmivaiheisena prosessina. Ensin tehdään tekstuaalinen tarkastelu, jossa pohditaan, millaista teksti tai puhe on. Sen jälkeen puhetta tulkitaan eli pyritään vastaamaan kysymykseen, millaisena ilmiö kuvataan. Lopuksi puhetta tarkastellaan kriittisesti ja pohditaan, miksi ilmiö kuvataan sellaisena, kuin se kuvataan. (Pynnönen 2013). Kielitieteellinen näkökulma tarkastelee diskursseja kielen tuotoksina ja määrittelee diskurssin puheena tai tekstinä. Sosiologian näkökulmasta tarvitaan kuitenkin laajempaa tarkastelua, jotta diskurssianalyysistä olisi hyötyä. Sosiologinen institutionalismi tarkastelee sitä, miten diskurssit rakentuvat instituutiossa ja toisaalta, miten ne rakentavat instituutiota. (Seppälä 2003).

Diskurssianalyysin avulla on mahdollista tuoda esille asioita, joita pidetään itsestään selvinä. Analyysissä pohditaan sitä, mikä tekstin tai puheen sanoma on, mitä tekstit sisältävät ja mitä ne eivät sisällä sekä mille pohjalle ne rakentuvat. Syvemmässä pohdinnassa pyritään tuomaan esiin niitä asioita, joita pidetään itsestään selvinä ja sitä, millainen todellisuudenkuva tekstin tai puheen taustalla on. Analyysin avulla voidaan avata mahdollisuuksia vaihtoehtoiselle ajattelulle ja muuttaa itsestään selvinä pidettyjä asioita. (Pynnönen 2013, Seppälä 2003).

## **2.5 Sosiologisen institutionalismin sovelluksia**

Uutta institutionalismia on hyödynnetty teoreettisena viitekehyksenä muutamassa suomalaisessa tutkimuksessa. Juha-Petri Mäkelän pro gradu–tutkielmassa vuodelta 2012 on tutkittu rahapeliyhteisöiden toimijoita sekä Veikkauksen, RAY:n ja Fintoton muodostamaa monopolia. Mäkelä tarkasteli monopolia instituutiona selvittäen sen taustat ja sen, miten monopoliasema on muodostunut ja minkälaista institutionaalista muutosta se on kokenut vuosien varrella. Näkökulmana on ollut uusi institutionalismi, sen tarkemmin suuntausta määrittämättä. Vilja Ruokolaisen (2007) pro gradu–työ käsitteli toimintojen institutionalisoitumista eräässä kulttuurialan yhdistyksessä. Sekään ei ota kantaa siihen, mitä uuden institutionalismin suuntausta työssä on hyödynnetty. Kela on teettänyt vuonna 2011 tutkimuksen Suomen terveydenhuollon kehityksestä. Tutkimuksessa on hyödynnetty sosiologista institutionalismia yhtenä näkökulmana. Tutkimus keskittyy Mäkelän ja Ruokolaisen tutkimusten tavoin instituution muodostumiseen ja kehitykseen.

Muita sosiologista institutionalismia viitekehyksenä käyttäneitä tutkimuksia ei ole Suomessa tehty tai niitä ei tätä työtä varten ole löydetty. Tarkastellut tutkimukset ovat tutkineet pääosin institutionaalista muutosta ja instituutioiden kehityspolkuja. Esimerkiksi diskursseja niissä ei ole tarkasteltu ollenkaan. Diskursiivisesta institutionalismista on sen sijaan tehty ainakin yksi pro gradu –tutkielma. Myös diskurssianalyysia on tutkittu ja hyödynnetty työkaluna erilaisissa tutkimuksissa. Tehtyjen tutkimusten antia hyödynnetään myös tässä työssä.

Ulkomailla sosiologista institutionalismia on tutkittu ja hyödynnetty tutkimusten viitekehyksenä enemmän kuin Suomessa. Maarten Hajer (1995) tutki poliittista päätöksen-

tekoa diskurssianalyysin ja sosiologian näkökulmasta. Hänen argumenttinsa on, että päätöksenteko ei ole vain hyväksyttävän ratkaisun etsimistä, vaan sitä tulee tarkastella sosiaalisena ilmiönä. Tämän ”sosiaalisen ilmiön” määrittäminen vaatii vastauksia sellaisiin kysymyksiin, kuin ”Mistä eri vaihtoehtoista ratkaisu ongelmaan on löydettävä?”, ”Mitä instituution asettamia rajoja tulee noudattaa?” ja ”Mitkä sosiaaliset ehdot ovat pysyviä ja mitkä mukautuvia?”. Vaikka Hajer ei puhu suoraan sosiologisesta institutionalismista, ovat kysymykset hyvin lähellä sosiologisen institutionalismin ongelma-asettelua. Hajer tarkastelee kirjassaan ympäristökriisiin liittyvää keskustelua ja päätöksentekoa poliittisten diskurssien avulla. (Hajer 1995).

Hajerin ajatuksia on seurannut Geoff Vigar (2002) kirjassaan ”The Politics of Mobility”. Vigar tarkastelee liikennesuunnittelua, liikennepolitiikkaa ja niihin liittyvää päätöksentekoa Iso-Britanniassa sosiologisen institutionalismin näkökulmasta. Vigarin mukaan Hajerin tutkimuksessa ongelmana on ollut poliittisten foorumien puuttuminen tarkastelusta. Jos poliittisia foorumeita, joissa diskurssit käydään ja joissa ideat syntyvät, ei huomioida, ei poliittisen muutoksen syitä voida täysin ymmärtää. Foorumeiden kautta ideat ja argumentit liikkuvat eri instituutioiden ja sidosryhmien välillä. Poliittisia foorumeita tarkkailemalla voidaan nähdä myös poliittisten verkostojen tärkeys. Jos jotkin sidosryhmät jätetään pois poliittisesta päätöksenteosta, voivat ne luoda omia, uusia foorumeita, joiden kautta he pyrkivät tuomaan omat argumenttinsa esille. Vigar esittelee kirjassaan esimerkin, jossa päätöksenteosta ulkopuolelle jätetyt sidosryhmät käyttivät mediaa saadakseen oman mielipiteensä esille. Siten nämä sidosryhmät tulivat luoneeksi oman kanavansa eli foorumin, jonka kautta he pystyivät osallistumaan päätöksentekoon. (Vigar 2002).

### 3 Liikennejärjestelmäsuunnittelun toimintaympäristö

#### 3.1 Liikennejärjestelmä yhteiskunnassa

Liikennejärjestelmä tarkoittaa liikenteen fyysistä toimintaympäristöä, johon kuuluvat muun muassa infrastruktuuri, liikennevälineet, liikenteessä olevat ihmiset sekä liikennepalvelut, ja liikennejärjestelmän poliittista ohjausta. Poliittisella ohjauksella tarkoitetaan esimerkiksi liikennejärjestelmälle asetettuja tavoitteita ja liikennettä koskevaa lainsäädäntöä. Toimivassa liikennejärjestelmässä matkat ovat sujuvia ja turvallisia ja ne palvelevat asukkaita sekä elinkeinoelämää kunkin tarpeiden mukaisesti. Liikennejärjestelmän tehtävä on tukea Suomen kilpailukykyä sekä ylläpitää kansalaisten ja ympäristön hyvinvointia. (Reiman ym. 2012).

#### 3.2 Liikennejärjestelmän kehitys

Suomalainen liikennepolitiikka on kokenut muutoksen henkilöautoilun sujuvuuden parantamisesta kohti ympäristöystävällisempää, kestäviä kulkumuotoja suosivaa liikennepolitiikkaa. Vielä 1970-luvulla liikennejärjestelmä oli henkilöautolähtöinen ja omalla autolla liikkumista pidettiin jokaisen perusoikeutena. Henkilöautojen määrän kasvu oli kuitenkin johtanut liikenneturvallisuuden heikkenemiseen, mihin päätettiin 70-luvulla puuttua. Liikenneturvallisuuden parantaminen otettiin tärkeäksi osaksi liikennepolitiikan tavoitteistoa ja se on pitänyt paikkansa tavoitteistossa tähän päivään asti. (Seppinen 1992).

1980-luvulla maailmalla alkoi levitä aate kestävästä kehityksestä. Myös Suomessa perustettiin 80-luvun lopulla kestävä kehityksen komitea, jonka tehtävä oli edistää kestävä kehityksen toteutumista eri yhteiskunnan toiminnoissa, myös liikenteessä. Vuoden 1991 parlamentaarisen liikennekomitean mietintö asetti kestävä kehityksen tärkeimmäksi tavoitteeksi ja lähtökohdaksi kaikelle liikennesuunnittelulle. Samoihin aikoihin alettiin ymmärtää, että autoliikenteen kasvu ei voi jatkua loputtomiin, vaan liikenteen määrää on hillittävä. Henkilöautoliikenteen määrän hillitseminen muita liikkumismuotoja edistämällä tulivat liikennepolitiikan yleiseen tavoitteistoon. Liikennettä alettiin ajatella kokonaisuutena ja järjestelmätason ajattelu alkoi saada jalansijaa liikennesuunnittelussa. Liikenteen kokonaisvaltaisella, järjestelmätason suunnittelulla pyrittiin vaikuttamaan liikkumistarpeeseen. Kestävä kehityksen ja ympäristöarvojen edistämisen vuoksi liikkumistarvetta pyrittiin vähentämään, kansalaisten liikkumisvapautta kuitenkin vaarantamatta. Liikkumistarpeen vähentämisen keinoiksi nähtiin maankäytön suunnittelu sekä yhdyskuntarakenteen ja joukkoliikenteen kehittäminen. (Turunen 2012).

2000-luvulla kestävien liikkumismuotojen edistäminen pysyi edelleen liikennejärjestelmän kehittämisen tärkeimpänä tavoitteena. Liikenteen kasvua ei kuitenkaan vieläkaan saatu kuriin ja huomattiin, että resurssit eivät kasva samassa suhteessa liikenteen kanssa. Perusväylänpidon rahoituksen taso ei riittäisi pitämään yllä ihmisten arjen ja elinkeinoelämän toimivuuden edellyttämää laatutasoa, joten liikennesektorin tehokkuutta olisi lisättävä huomattavasti. Liikennesektoria on tarkasteltava järjestelmätasolla kokonaisu-



tena ja käytettävissä olevien resurssien kohdistaminen on suunniteltava huolellisesti. Suunnittelun ja liikennepolitiikan tulisi myös olla pitkäjänteistä. Lisäksi kaikkien tahojen tulisi suhtautua myönteisesti innovaatioihin, kuten älyliikenteen tarjoamiin sovelluksiin. Älykäs liikenne olikin yksi 2000-luvulla syntyneistä trendeistä liikennealalla. (LVM 2007).

Vuonna 2011 lanseerattiin niin kutsuttu liikennerevoluutio-hanke, jonka tarkoitus oli tuottaa uuden sukupolven liikenne- ja yhdyskuntasuunnittelun malli, joka vastaisi paremmin nykyajan palveluyhteiskunnan haasteisiin. (LVM ym. 2011). Uudella mallilla pyrittiin purkamaan liikennepolitiikan aiemmin kohtaamaa polkuriippuvuutta. Polkuriippuvuus on liikennepolitiikassa ilmennyt siten, että uusia linjauksia tehtäessä pidetään vanhat ajattelutavat mukana eikä kyetä uudistumaan. Liikennerevoluution avulla pyrittiin näkemään asiat täysin uudella tavalla ja etsimään uudenlaisia ratkaisuja, eli aloitettiin ns. puhtaalta pöydältä. (Luttinen 2013). Hankkeen toinen tarkoitus oli tehdä liikennejärjestelmästä ”ketterämpi”, jotta se pystyisi mukautumaan käyttäjien, eli ihmisten ja yrittäjien nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Uudessa liikennepolitiikassa käyttäjät pyritään ottamaan paremmin huomioon ja osallistamaan nämä suunnittelun eri vaiheisiin.

Liikennerevoluutio-hankkeessa korostetaan yhdyskuntasuunnittelun ja liikennesuunnittelun integroinnin tärkeyttä. Jo aiemmin käytössä olleet kaupunkiseutujen ja valtion väliset MAL-, eli maankäyttö, asuminen ja liikenne –aiesopimukset saivat hankkeen myötä uuden laajennuksen. Nykyisin puhutaan MALPE-ajattelusta, joka tarkoittaa maankäytön, asumisen, liikenteen, palvelurakenteen ja elinkeinojen suunnittelun yhdistämistä. Nämä eri osa-alueet tulee suunnitella jatkuvassa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Vuorovaikutuksessa tulee olla mukana valtio, kunnat ja käyttäjät. Käyttäjät ovat tavallisia ihmisiä ja yrityksiä. MALPE-suunnittelu on strategisen tason suunnittelua, jossa keskiössä on palvelutasomäärittely. Suunnittelu ei ole hankelähtöistä eli siinä ei tarkastella yksittäisiä toimenpiteitä vaan suunnittelualuetta kokonaisuutena palvelutasomäärittelyn kautta. (LVM ym. 2011). On tärkeää tunnistaa, mitä mahdollisuuksia liikenteellinen saavutettavuus tuo muille toiminnoille (asuminen, elinkeinot ja palvelut) ja toisaalta, mitä liikenteellisiä seurauksia toiminnoilla voi olla (Metsäranta ym. 2014).

### **3.3 Liikennejärjestelmäsuunnittelu**

#### **3.3.1 Liikennejärjestelmäsuunnittelun toimintaympäristö**

Autoiluun perustuva, hajautunut yhdyskuntarakenne lisää liikkumistarvetta. Yhdyskuntarakenteen kestävä kehittäminen eheämmäksi vaatii liikenteen ja maankäytön suunnittelun integraatiota. Aiemmin suosittu sektorikohtainen suunnittelu, jossa liikenne ja maankäyttö on suunniteltu erillään toisistaan, on aiheuttanut henkilöauton ylivertaisen aseman muihin liikennemuotoihin nähden sillä suunnittelun tärkein lähtökohta on ollut mahdollisimman hyvä liikkuvuus. Liikenteen ja maankäytön suunnittelu on kuitenkin välttämätöntä toteuttaa yhdessä sillä eri toimintojen, kuten asumisen, työpaikkojen ja palveluiden sijoittuminen vaikuttaa ratkaisevasti liikenteen määrään. Parhaassa tapauksessa maankäyttö on suunniteltu niin, että liikkumistarve on mahdollisimman pieni ja

toiminnot ovat helposti saavutettavissa kestävillä liikkumismuodoilla. Toisaalta myös liikenteellä on vaikutusta maankäyttöön. Siellä, missä on hyvät liikenneyhteydet, on kysyntää myös toiminnoille eli maankäytölle. (Kanninen ym. 2012, Hirvonen 1987).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellään perusteet alueiden käytön suunnittelulle. Kaavoitusprosessi on jaettu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, maakuntakaavoihin sekä kunnallisen tason yleis- ja asemakaavoihin. Liikennesuunnittelua sijoittuu jokaiselle portaalle. Lain mukaan alueiden käytön suunnittelun yhtenä tavoitteena on edistää liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä. (MRL 5.2.1999/132 5 §). Liikennejärjestelmäsuunnittelulle ei kuitenkaan ole varsinaista lakisääteistä velvoitetta. Laki alueiden kehittämisestä velvoittaa maakuntaliitot vastaamaan maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman suunnitteluprosessin käynnistämisestä ja siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta. (7/2014 17 §). Liikennejärjestelmäsuunnittelun sekä liikenteen ja maankäytön suunnittelun integroinnin lainsäädännölliset velvoitteet ovat siis löyhät, vaikka ne joissakin lakipykälissä mainitaankin.

Liikennejärjestelmäsuunnittelua tapahtuu usealla eri portaalla. Valtakunnallinen liikennejärjestelmän strateginen suunnittelu voi olla esimerkiksi poliittisia linjauksia, kuten liikennepoliittinen selonteko. Tässä työssä käsitellään pääasiassa alueellista liikennejärjestelmäsuunnittelua. Alueellinen liikennejärjestelmäsuunnittelu voi tapahtua ylimaakunnallisella tasolla, jolloin laaditaan usean eri maakunnan yhteinen suunnitelma, maakuntatasolla tai seudullisella tasolla (esimerkiksi Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma). Liikennejärjestelmäsuunnittelua tarvitaan, jotta olisi mahdollista luoda raamit suunnittelun kohteena olevan alueen tulevaisuuden liikennejärjestelmälle. Suunnitelma on alueen toimijoiden ja valtionhallinnon yhteinen näkemys siitä, millainen alueen liikennejärjestelmän pitäisi tulevaisuudessa olla ja minkä tyyppisiä toimenpiteitä tulisi toteuttaa. Yksityiskohdat, joilla visio saavutetaan ja mitä toimenpiteitä suunnitellaan, määritellään muissa suunnitelmissa. (Kartimo 2014b).

### **3.3.2 Liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteet**

Liikennejärjestelmäsuunnittelun yleinen tavoite on luoda visio yhteiskunnasta, jossa liikkuminen on kestävä ja eri yhteiskunnan toiminnot ovat saavutettavissa kestävin liikkumismuodoin. Liikennejärjestelmän tulee myös tarjota hyvät edellytykset elinkeinoelämälle. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi maankäyttö ja liikenne tulee suunnitella tiiviissä vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, mieluiten MALPE-ajattelun avulla. (Kartimo 2014b).

Liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitellään liikkumismuotojen välinen kulkujakauma, liikenneverkot sekä liikenteen ja maankäytön väliset yhteydet. Tavoitteiden asettaminen on tärkeä vaihe suunnitteluprosessissa. Asetettujen tavoitteiden perusteella esitellään keinovalikoima, jolla tavoitteet voidaan saavuttaa. Suunnitelmissa tehdään yleensä tavoitevuoden visio, joka sijoittuu noin 20-30 vuoden päähän suunnitteluhetkestä. Visiossa esitellään liikennejärjestelmän tavoitetilä eli se, millaista liikkuminen on tavoitevuonna. Liikennejärjestelmätyön tuloksena esitellään kehittämisstrategia, jolla suunni-

telmassa asetettuihin tavoitteisiin päästään. Yhtenä tuloksena voi olla aiesopimus, joka tähtää suunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiseen käytännössä. Myös toimenpideohjelma tavoitevuosille on yleinen tapa tuoda esille konkreettisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimenpideohjelmat voivat sisältää esimerkiksi liikenteen kärkihankkeita, erilaisten työryhmien perustamista ja yhteistyön parantamista, tiettyjä kulkumuotoja koskevien strategiaohjelmien käynnistämistä ja niin edelleen. (Kuntaliitto).

Kehittämällä liikennejärjestelmää voidaan edistää valtakunnallisten sekä EU-tason liikennepoliittisten linjausten toteutumista. Myös alueelliset tavoitteet huomioidaan liikennejärjestelmäsuunnitelmassa. Liikennejärjestelmäsuunnitelmaa laadittaessa on huomioitava seudullisesti merkittävät lähtökohdat sekä valtakunnalliset tavoitteet. Suunnittelun taustalla on useita poliittisia linjauksia ja strategioita, jotka esitellään seuraavassa kappaleessa. (YY-Optima 2014).

### 3.3.3 Liikennepoliitikka tavoitteiden taustalla

Suomen liikennepoliitikka pohjautuu Euroopan unionin yhteisesti sovittuihin linjauksiin. Etenkin logistiikkaan ja meriliikenteeseen EU:lla on merkittävä vaikutus. EU:n julkaisemat Liikenteen valkoiset kirjat antavat suuntaviivoja Suomenkin liikennepoliitikalle. Vuoden 2011 Valkoinen kirja linjaa liikennepoliitikan suurimmiksi haasteiksi kilpailukyvyyn ja kestävyys. Myös Suomen valtioneuvoston eduskunnalle vuonna 2012 antama liikennepoliittinen selonteko ”Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä” tuo esille samanlaisia haasteita. Muita selonteossa mainittuja haasteita ja teemoja ovat mm. esteettömyyden tarjoaminen ikääntyvälle väestölle, ilmastomuutos, toimintavarmuus, liikenteen energiatehokkuuden parantaminen, kaupunkien hajautuminen, ruuhkautuminen, kuntauudistus ja niin edelleen. Valtioneuvoston visio vuodelle 2030 kattaa seuraavia elementtejä:

- palvelutasoperusteinen liikennejärjestelmä, joka palvelee asukkaiden tarpeita ja elinkeinoelämän edellytyksiä
- toimiva arki, jossa liikkuminen on turvallista, helppoa ja kestävä
- toimintavarma ja ennakoitava liikennejärjestelmä
- kokonaisvaltainen yhteiskunnallinen ajattelu
- viihtyisä ja puhdas elinympäristö
- käyttäjien mahdollisuus tehdä vastuullisia valintoja liikkumisestaan.

Nämä lähtökohdat luovat pohjan liikennejärjestelmäsuunnittelulle. (LVM 2012). Arvot ja lähtökohdat kuitenkin muuttuvat vuosi vuodelta toimintaympäristön muuttuessa ja hallitusten vaihtuessa. Vuonna 2015 muodostunut Juha Sipilän hallitus totesi hallitusohjelmassaan, että digitalisaatiota tulee hyödyntää entistä paremmin ja innovatiivisia keinoja tulee ottaa käyttöön. Tämä voisi antaa tilaa esimerkiksi ”Liikenne palveluna” -konseptille, joka pohjautuu pitkälti digitalisaation tuomiin mahdollisuuksiin. Yhdeksi tavoitteeksi hallitusohjelmassa on asetettu liikenteen uusiutuvien polttoaineiden osuuden kasvattaminen 40 %:iin vuoteen 2030 mennessä. Hallitusohjelma mukailee kohta-

laisen tiiviisti aiempaa valtioneuvoston visiota, eikä liikenteen osalta suurempia muutoksia ole esitetty. (LVM 2015).

Valtioneuvosto on asettanut valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (VAT), joiden tehtävä on taata valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioiminen kaavoituksessa sekä edistää kestävää kehitystä ja luoda edellytyksiä hyvälle elinympäristölle. Ne näyttävät samalla suuntaa maakuntien ja kuntien kaavoitukselle valtakunnallisesti merkittävässä maankäytöllisissä kysymyksissä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Vuonna 2008 alueidenkäyttötavoitteisiin on tehty tarkistuksia valtioneuvoston toimesta. Erityistä huomiota kiinnitettiin yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen ja liikennemäärien hillintään. Myös Helsingin seudun liikenteen ja maankäytön kehittäminen entistä joukkoliikennemyönteiseksi on mainittu yhdeksi tärkeäksi tavoitteeksi. (Ympäristöministeriö 2009). Vuosina 2015-2017 toteutetaan alueidenkäyttötavoitteiden uudistus, jonka tarkoitus on saada ”VATit” vastaamaan edellä mainittuihin keskeisiin alueidenkäytön ohjauksen tarpeisiin entistä paremmin (Katajisto 2015). Kaavoituksessa ja maankäytön suunnittelussa on otettava nämä tavoitteet huomioon, joten niillä on merkittävä vaikutus myös liikennejärjestelmäsuunnitteluun. (Ympäristöministeriö 2009).

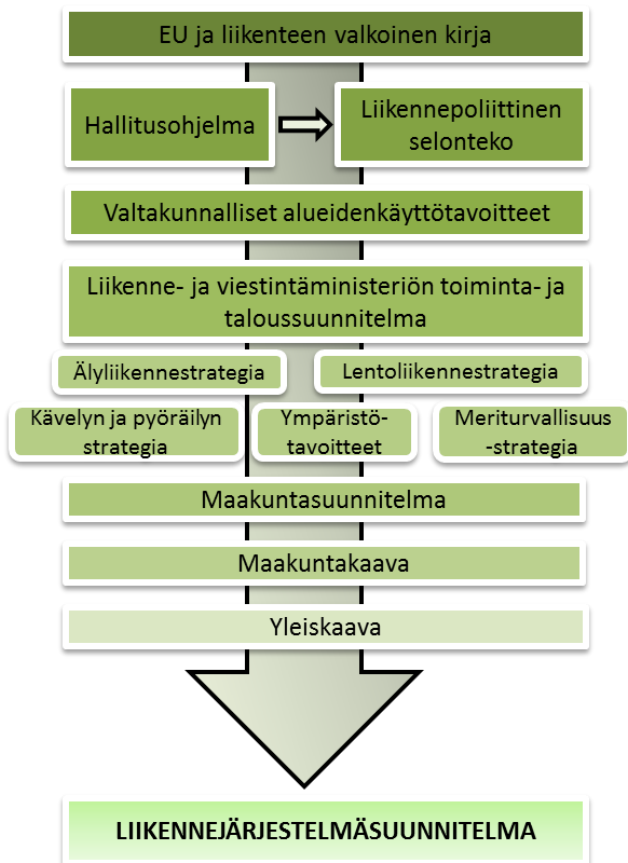
Valtioneuvoston asettamat tavoitteet ja hallitusohjelma ohjaavat liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) työtä pitkän aikavälin liikenteen kehittämisstrategioiden luomisessa. Tällaisia strategioita ovat esimerkiksi ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat, jotka toteuttavat meneillään olevan hallituskauden hallitusohjelmaa. (LVM 2014). Hallitusohjelmilla on merkittävä vaikutus liikennepoliittikkaan ja sitä kautta liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Kataisen hallituskautta seuranneen Sipilän hallituskauden mukainen politiikka tulee aiheuttamaan suuria muutoksia liikennealalla. Lähivuosina tullaan kohdistamaan huomattavasti aiempaa enemmän resursseja korjausvelan taltuttamiseen, jolloin uusiin investointeihin ja liikennejärjestelmän kehittämiseen jää käytettäväksi entistä vähemmän resursseja. (Valtiovarainministeriö 2015).

Muita liikennejärjestelmäsuunnitteluun vaikuttavia poliittisia ohjelmia ja linjauksia ovat esimerkiksi valtakunnalliset ympäristötavoitteet, kansallinen älyliikennestrategia, kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen strategia, esteettömyyden toimenpideohjelma, lento- ja meriliikennestrategiat, ilmastopoliittinen ohjelma ja niin edelleen. (LVM 2015).

Alueiden käyttötavoitteiden perusteella poliittisia linjauksia ja maakunnan yleisiä tavoitteita seuraten luodaan maakuntakaava. Sen toteuttaminen on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maakuntien velvoite. Kaavassa luodaan erilaisia vaihtoehtoja ja arvioidaan niitä. Lopputuloksena on maakunnan alueen kattava kartta, johon on merkitty kullekin alueelle kohdistuvat toiminnot ja maankäytön muodot. Kaavatyötä ohjaavat tahot ovat maakuntahallitus ja maakuntavaltuusto. Maakuntakaavan pohjalla on maakuntasuunnitelma, joka on strategialuontoinen suunnitelma alueen kokonaisvaltaisesta pitkän aikavälin kehittämisestä. Maakuntakaava ohjaa tarkemman tason yleiskaavaa, jonka

perusteella tehdään yksityiskohtainen asemakaava. (Pitkäranta 2002). Liikennejärjestelmäsuunnittelun kannalta merkittävimmät kaavaprosessit ovat maakunta- ja yleiskaavoitus.

Kuvassa 4 on esitetty tärkeimmät liikennejärjestelmäsuunnitteluun vaikuttavat poliittiset linjaukset, ohjelmat ja asiakirjat.



Kuva 4. Liikennepoliittikka liikennejärjestelmäsuunnittelun taustalla

### 3.3.4 Prosessin eteneminen

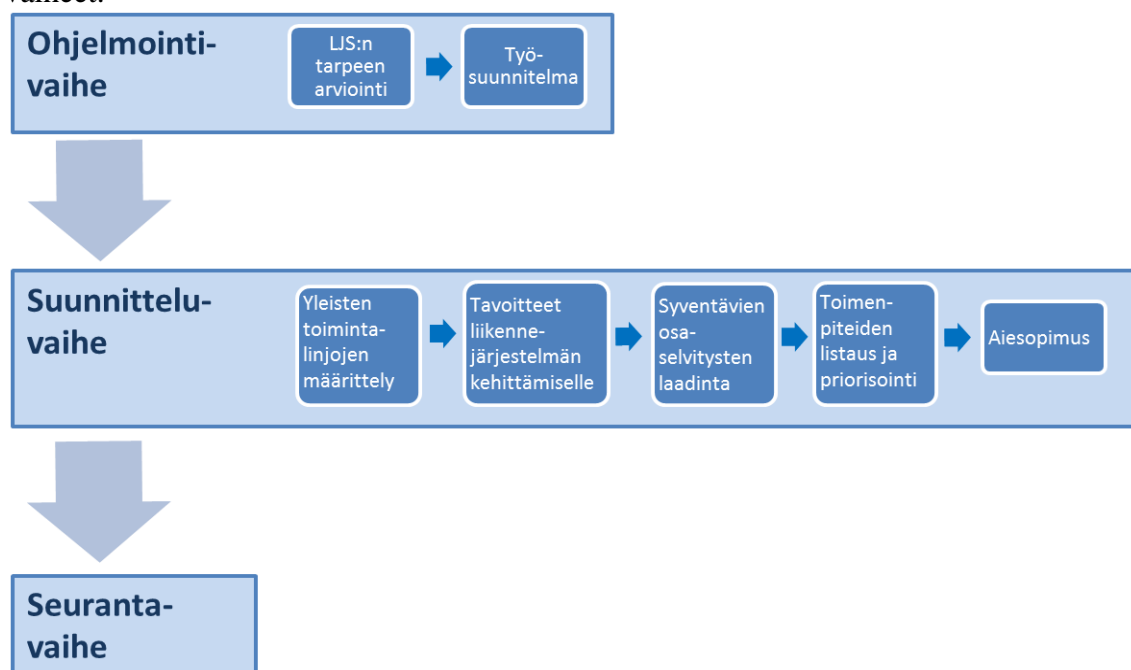
Vuosittain työtä ohjaava ohjausryhmä tekee arvion siitä, tarjoaako voimassa oleva liikennejärjestelmäsuunnitelma tarpeeksi hyvät edellytykset liikennejärjestelmän kehitykselle. Mikäli uuden liikennejärjestelmäsuunnitelman tarpeen arviointi nähdään tarpeelliseksi tai liikennejärjestelmässä, maankäytössä tai liikenteen kysynnässä on tapahtunut merkittävä muutos, käynnistetään niin kutsuttu ohjelmointivaihe. Ohjelmointivaiheen ensimmäisessä vaiheessa analysoidaan uuden liikennejärjestelmäsuunnitelman tarpeellisuutta. Jos uuden liikennejärjestelmän laatiminen nähdään tarpeelliseksi, aletaan tehdä työsuunnitelmaa varsinaiselle työvaiheelle. Työsuunnitelmaa laadittaessa kartoitetaan ne rinnakkaisprosessit, jotka tulee ottaa huomioon liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa. Esimerkiksi yleis- ja maakuntakaavan tai rakennemallin laadinta tulee kytkeä yhteen liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa. Samalla selvitetään sidosryhmien odotukset ja määritellään alustavia keinoja odotusten toteuttamiseksi. (LVM 2003).

Ohjelmointivaihetta seuraa varsinainen suunnitteluvaihe. Suunnitteluvaiheen aluksi asetetaan tavoitteet liikennejärjestelmän kehittämiseksi. Sen jälkeen määritellään yleiset toimintalinjat, jossa liikennejärjestelmän eri osatekijöiden väliset painotukset tulevat esille. Tässä vaiheessa on mahdollista määrittää 2-3 vaihtoehtoista toimintalinjaa, joiden vaikutuksia vertaillaan keskenään. Vertailun pohjalta valitaan jatkosuunnitteluun parhaimmaksi todettu vaihtoehto. Valittu toimintalinja voi sisältää elementtejä useammasta vertaillusta vaihtoehdosta. Kun toimintalinja on valittu, tehdään tarvittavia syventäviä selvityksiä yksittäisistä osa-alueista. Osa-alue voi olla laajempi strateginen kokonaisuus, esimerkiksi ydinkeskustan vetovoiman kehittäminen, tai niin kutsuttu kärkihanke, kuten uuden raideyhteyden rakentaminen. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa ei kuitenkaan syvennytä yksittäisen hankkeen yksityiskohtiin, vaan tarkastelu pidetään järjestelmätasolla. Syventävien selvitysten tulokset antavat mahdollisuuksia arvioida toimenpiteiden vaikutuksia, mikä on tärkeä osa liikennejärjestelmän kehittämistä. (LVM 2003).

Suunnitteluvaiheen lopuksi tehdään usein aiesopimus. Ennen aiesopimuksen laadintaa suunnitellut toimenpiteet on priorisoitu ja jaettu lähivuosien toimenpiteisiin sekä pitkän aikavälin toimenpiteisiin. Lähivuosina toteutettavat toimenpiteet kirjataan aiesopimukseen. Myös toimenpiteiden rahoitus ja vastuutaho kirjataan sopimukseen. (LVM 2003).

Liikennejärjestelmäsuunnittelu ei pääty varsinaiseen suunnitteluvaiheeseen ja aiesopimuksen laadintaan, vaan sitä seuraa seurantavaihe ja toteutuksen edistämisyvaihe. Vaiheessa seurataan liikennejärjestelmän kehittymistä ja suunniteltujen toimenpiteiden toteutumista. Aiesopimuksen toteutumisen seuranta on keskeinen osa seurantavaihetta. Aiesopimuksen seuranta tapahtuu vuosittain. (LVM 2003).

Kuvassa 5 on esitetty liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaprosessin keskeisimmät vaiheet.



Kuva 5. LJS-prosessin eteneminen

### **3.4 Jatkuva liikennejärjestelmäsuunnittelu**

Viime vuosina liikennejärjestelmäsuunnittelun luonne on alkanut muuttua ja on alettu puhua jatkuvan liikennejärjestelmätyn tarpeellisuudesta. Tarve jatkuvalla liikennejärjestelmätyn on syntynyt toimintaympäristön nopeasta muuttumisesta sekä eri toimijoiden tarpeesta saada ajantasainen kuva liikennejärjestelmästä. Toiminnan tulee olla jatkuvaa, jotta muuttuvaan toimintaympäristöön, eri toimijoiden jatkuvasti muuttuviin rooleihin sekä käyttäjien nopeasti muuttuviin tarpeisiin voidaan reagoida riittävän nopeasti. (Uudenmaan liitto 2014). Jatkuva liikennejärjestelmätyn tekee alueelle (esimerkiksi maakunta) perustettava liikennejärjestelmäryhmä, jonka tehtävänä on seurata liikennejärjestelmäsuunnitelman ja aiesopimuksen toteutumista. Ryhmä toimii koordinaattorina alueen liikennejärjestelmään liittyvää vuoropuhelua koskevissa asioissa sekä liikenteen asiantuntijana ja varmistaa MALPE-suunnittelun yhteen kytkennän liikenteen kanssa. Ryhmä kokoontuu säännöllisin väliajoin ja järjestää vähintään kerran vuodessa seminaareja, joissa käsitellään ajankohtaisia, liikennejärjestelmää koskevia aiheita. (Kartimo 2014b).

Esimerkiksi Turussa, Länsi-Uudellamaalla ja Oulussa on perustettu jatkuvaa liikennejärjestelmätyn tekevät työryhmät, jotka toimivat aktiivisesti ja jatkuvasti liikennejärjestelmän kehittämishankkeiden eteenpäin viemiseksi (Liikennevirasto 2013).

### **3.5 Liikennejärjestelmäsuunnittelun haasteet**

Liikennejärjestelmäsuunnittelu on kokemassa muutoksen kohti jatkuvaa liikennejärjestelmäsuunnittelua. On huomattu, että nykyinen malli ei kykene reagoimaan nopeasti ja joustavasti muuttuvaan toimintaympäristöön ja kaipaa siksi uudistusta. Jatkuvan liikennejärjestelmätyn malli on kuitenkin vasta muotoutumassa. Tällä hetkellä jatkuva liikennejärjestelmätyn on usein passiivista ja tyytyy toteamaan asioita sen sijaan, että asioihin puututtaisiin käytännössä. (Liikennevirasto 2013).

Maankäytön ja liikenteen yhteen kytkeminen ei aina toimi saumattomasti. Maankäyttöä suunnitellaan usein paikallisella (kunnallisella) tasolla, mutta liikenne on usein seudullista ja siksi sitä on tarkasteltava seudullisten työssäkäyntialueiden näkökulmasta. Tämä on yksi syy siihen, miksi maankäytön ja liikenteen suunnittelu yhdessä on koettu haastavaksi. (LVM 2003). MALPE-ajattelussa haasteita on aiheuttanut elinkeinojen ja palveluiden lisääminen ajattelumalliin. Elinkeinoilla ja palveluilla on tapana sijoittua sinne, missä ne näkevät parhaakseen toimia, eikä viranomaisilla tai kaavoituksella ole suuria resursseja vaikuttaa niiden sijoittumiseen. Myöskään sitä, mikä yritys tiettyyn paikkaan sijoittuu ja milloin, ei voida päättää. (Herneoja 2015a).

Nykyisin olemassa olevat hankesuunnitelmat toimivat lähtökohtina liikennejärjestelmäsuunnittelulle. Liikennejärjestelmäsuunnittelu on kuitenkin strategista suunnittelua, jonka pitäisi katsoa tulevaisuuteen sen sijaan, että suunnittelu pohjautuisi jo aiemmin tehtyihin päätöksiin. Puutteita on todettu myös toimenpidelistojen taustalla olevissa hankkeiden kustannus- ja vaikuttavuusarvioinneissa. (Liikennevirasto 2014).

Puutteet liikennejärjestelmäsuunnittelun teoriapohjassa ovat aiheuttaneet sen, että prosessin kehittyminen on heikkoa. Parempi teoriapohja helpottaisi kokonaisuuksien hahmottamista ja suunnitteluprosessin syvempää ymmärtämistä. (Kartimo 2014a).



## 4 Empiirisen aineiston kuvaus

Tämän työn empiirisessä osuudessa kuvataan liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinta-prosessia. Prosessia tutkittiin perehtymällä aiemmin laadittuihin maakunnallisiin liikennejärjestelmäsuunnitelmiin sekä haastatteleamalla alan asiantuntijoita. Tarkasteluun valittiin seuraavat liikennejärjestelmäsuunnitelmat:

- Länsi-Uudenmaan liikennejärjestelmäsuunnitelma
- Satakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelma
- Pohjanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelma
- Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelma
- Lapin liikennejärjestelmäsuunnitelma
- Keski-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelma
- Etelä-Karjalan liikennejärjestelmäsuunnitelma
- Pohjois-Karjalan liikennejärjestelmäsuunnitelma.

Yllä olevat liikennejärjestelmäsuunnitelmat valittiin tarkastelun kohteeksi, koska suunnitelmien raporteissa oli selvästi kerrottu, mitä tahoja suunnittelussa on ollut mukana ja mikä niiden rooli on ollut suunnitelman laadinnassa. Liikennejärjestelmäsuunnitelmara-porttien perusteella tutkittiin, mitä instituutioita töissä on ollut mukana sekä mitä foorumeita töiden aikana on järjestetty.

Tämän työn empiirinen osuus tehtiin sekä yllä esiteltyjen liikennejärjestelmäsuunnitelmien, että asiantuntijahaastatteluiden pohjalta. Haastateltavia asiantuntijoita oli kolme: Markku Kivari Strafica Oy:stä, Reijo Helaakoski Linea konsultit Oy:stä ja Petri Launonen Sito Oy:stä. Kyseiset henkilöt valikoituivat haastateltaviksi, sillä kaikilla kolmella on pitkä kokemus maakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja he ovat olleet mukana monessa viime vuosina valmistuneessa suunnitelmassa. Haastateltaviksi valittiin konsultteja, sillä konsulteilla on viranomaistahoja laajempi kokemus erilaisista suunnitelmista. Lisäksi konsultilla arveltiin olevan viranomaistahoja ja sidosryhmiä puolueettomampi näkemys liikennejärjestelmäsuunnittelusta.

Asiantuntijahaastattelut laadittiin teemahaastatteluina. Haastatteluista varten oli koottu ennakkoaineisto, jonka tarkoitus oli lyhyesti perehdyttää haastateltava työn teoreettiseen viitekehykseen. Tällä tavoin haastatteluissa pystyttiin käymään keskustelua sosiologisen institutionalismin käsitteillä. Ennakkoaineistossa oli lisäksi kahdeksan kysymystä, joiden tarkoitus oli luoda pohja avoimelle keskustelulle. Haastattelukysymykset ja muu ennakkoaineisto ovat tämän työn liitteenä.

Työn empiirisessä osuudessa pyritään vastaamaan johdannossa esiteltyihin tutkimuskysymyksiin. Ensimmäinen tutkimuskysymys oli: "Mitä instituutioita liikennejärjestelmäsuunnittelussa voidaan tunnistaa?". Muodolliset, organisationaaliset instituutiot ovat melko hyvin löydettävissä kirjallisen aineiston perusteella. Haastatteluissa keskusteltiin instituutioiden rooleista liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa. Ei-organisationaalisia instituutioita pyrittiin löytämään keskustelemalla diskursseissa usein esiintyvistä aiheista. Haastatteluissa löydettiin joitakin keskustelunaiheita, jotka toistu-

vat lähes jokaisessa liikennejärjestelmätyössä. Empiirisessä osuudessa arvioidaan haastatteluissa löydettyjä aiheita ja teemoja sosiologisen institutionalismin näkökulmasta.

Haastatteluissa keskusteltiin jonkin verran vallan käytöstä ja eri instituutioiden valtasuhteista. Pyrkimyksenä oli löytää vastauksia kysymykseen: "Miten eri vaikuttamisen keinoja on instituutioiden käytettävissä ja miten niitä käytetään?". Keskeinen asia tässä työssä on vuorovaikutus eri toimijoiden välillä. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa käytävästä vuorovaikutuksesta pyrittiin saamaan käsitys kysymällä haastateltavilta, millaisina he ovat kokeneet vuorovaikutuksen eri instituutioiden välillä. Haastateltavat kertoivat, minkälaisia foorumeita töiden aikana on järjestetty, miten vuorovaikutus niissä on tapahtunut ja mitä instituutioita mihinkin foorumiin on osallistunut.

Tässä työssä on tarkoitus löytää mahdollisia korjaustarpeita liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaprosessissa tarkastelemalla prosessia sosiologisen institutionalismin näkökulmasta. Korjaustarpeita pyrittiin löytämään myös kysymällä haastateltavilta suoraan, ovatko he kohdanneet ongelmia tai haasteita prosessissa. Lisäksi kysyttiin, puuttuuko heidän mielestään prosessista joitakin työn kannalta tärkeitä instituutioita.

Varsinaisen empiirisen osuuden lisäksi työssä tehtiin CASE-tutkimus, jossa tutkittiin Pirkanmaan maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Suunnitelmaan perehdyttiin empiirisessä osuudessa tutkittuja suunnitelmia syvällisemmin. Tätä varten hankittiin suunnitteluprosessin aikaisia kokousaineistoja ja tutkittiin, mitä kokouksissa on ollut asialistoilla, mistä asioista kokouksissa on keskusteltu ja mitä sidosryhmiä prosessissa on ollut mukana. Lopullisesta raportista selvitettiin, mitä asioita raporttiin on lopulta päätyntä ja ovatko asiat tai tavoitteet muuttuneet työn aikana. Lisäksi haastateltiin neljää prosessissa mukana ollutta henkilöä. Henkilöt edustivat työn aikana Liikennevirastoa, Pirkanmaan ELY-keskusta ja Pirkanmaan liittoa. Muita sidosryhmiä ei diplomityön laajuus huomioon ottaen ollut mahdollista haastatella.

CASE-tutkimusta varten haastateltiin seuraavia henkilöitä:

- Jarmo Joutsensaari, Liikennevirasto
- Erika Helin, Pirkanmaan ELY-keskus
- Reijo Väliharju, Pirkanmaan liitto
- Ruut-Maaria Rissanen, Pirkanmaan liitto.

Joutsensaari, Helin ja Väliharju kuuluivat suunnitelman hankeryhmään. Väliharju oli hankeryhmässä mukana ensimmäisissä yhdeksässä hankeryhmän kokouksessa, mutta siirtyi sen jälkeen muihin tehtäviin. Rissanen ei kuulunut hankeryhmään, mutta on ollut myöhemmin suunnitelman seurantaryhmässä aktiivisesti mukana.

## 5 Liikennejärjestelmäsuunnittelu sosiologisen institutionalismin näkökulmasta

Tässä luvussa tarkastellaan liikennejärjestelmäsuunnittelun eri toimijoita ja niiden välistä vuorovaikutusta. Ensimmäisessä osiossa pyritään vastaamaan kysymykseen: "Mitä instituutioita liikennejärjestelmäsuunnittelussa voidaan tunnistaa?". Osiossa käydään yksitellen läpi tarkastelluissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa mukana olleet instituutiot ja pohditaan niiden roolia prosessissa. Ei-organisationaalisten instituutioiden osalta pohditaan niitä keskustelunaiheita tai arvoja, jotka ovat saavuttaneet institutionaalisen aseman sekä sitä, miten instituutio on muodostunut.

Toisessa osiossa selvitetään, mitä foorumeita liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessin aikana käydään ja mitä instituutioita niihin osallistuu. Tavoitteena on vastata tutkimuskysymyksiin: "Kohtaavatko oikeat instituutiot oikeaan aikaan oikeissa foorumeissa?" ja "Miten vuorovaikutus foorumeissa tapahtuu?".

Lopuksi tarkastellaan diskursseja ja vuorovaikutusta foorumeissa. Tässä osiossa pyritään vastaamaan kysymykseen: "Miten eri vaikuttamisen keinoja on instituutioiden käytettävissä ja miten niitä käytetään?". Tässä pohditaan instituutioiden vallankäyttöä sekä instituutioiden arvomaailmoja.

### 5.1 *Instituutiot ja niiden rooli LJS:ssa*

Sosiologisen institutionalismin määritelmän mukaan instituutio voi olla mikä tahansa legitiimi käyttäytymismalli. Tässä on tarkasteltu erikseen organisationaalisia ja ei-organisationaalisia instituutioita. Organisationaaliset instituutiot ovat ihmisryhmiä, joiden jäsenet jakavat keskenään samoja arvoja ja tavoitteita. Niillä voi olla virallisesti määritelty organisaatorakenne (muodolliset instituutiot) tai ne voivat olla tietyn arvomaailman ympärille muodostuneita ihmisryhmiä ilman muodollista organisaatorakennetta (epämuodolliset instituutiot). (2.2).

Ei-organisationaaliin muodollisiin instituutioihin lukeutuvat viralliset säännöt, sopimukset ja lait, jotka ohjaavat yksilöiden käyttäytymistä. Ei-organisationaalisia epämuodollisia instituutioita ovat sellaiset abstraktit, epäviralliset asiat, jotka ovat saavuttaneet institutionaalisen aseman. Ne voivat olla esimerkiksi vakiintuneita käyttäytymismalleja ja ajattelutapoja tai yleisinä totuuksina pidettyjä asioita. (2.2).

#### 5.1.1 Organisationaaliset instituutiot

Liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuu useita organisationaalisia instituutioita. Osallistumisen taso ja ajallinen sijoittuminen prosessiin riippuu kunkin instituution roolista työssä. Tärkein rooli liikennejärjestelmäsuunnittelussa on valmistelijan rooli. Valmistelijat organisoivat työtä, huolehtivat yhteydenpidosta ja vuorovaikutuksesta eri instituutioihin, kokoavat yhteen eri osapuolten näkemykset ja vastaavat liikennejärjestelmäsuunnitelman raportoinnista. Yleensä valmistelijana toimii *työryhmä*. Työryhmän perustaa maakuntaliitto jo ennen varsinaisen suunnitteluprosessin aloittamista (Helakoski 2015). Työryhmä on tärkein suunnitelman sisältöön vaikuttava ryhmä. Se koostuu

suunnittelualueen viranomaistahojen edustajista. (LVM 2003). Maakunnallisissa suunnitelmissa työryhmään kuuluu yleensä maakuntaliitto, suurimmat kaupungit ja ELY-keskus sekä suuremmissa töissä seutukuntaedustus, joka edustaa 3-4 kuntaa. Myös konsultti on työryhmässä mukana. Esimerkiksi Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelman työryhmä koostui alueen suurimpien kuntien edustajista (yksi edustaja/kunta), kahdesta Uudenmaan ELY-keskuksen ja kahdesta Päijät-Hämeen liiton edustajasta sekä yhdestä Liikenneviraston edustajasta. (Päijät-Hämeen Liitto 2014).

Työryhmän koko pyritään yleensä pitämään maltillisena, jotta vuorovaikutus työryhmän jäsenten välillä olisi mutkatonta ja kaikki jäsenet osallistuisivat keskusteluun. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa on kuitenkin olennaista, että kaikkien alueen viranomaistahojen ja tärkeimpien sidosryhmien mielipiteet tulevat kuulluiksi. Sen vuoksi ne instituutiot, jotka eivät kuulu työryhmään, pääsevät osallistumaan suunnitteluun kommentoimalla työtä. Kommentoijat ovat työryhmän jälkeen tärkein liikennejärjestelmäsuunnitelman sisältöön vaikuttava ryhmä. Kommentointi tapahtuu *ohjausryhmän* välityksellä. Kun työryhmä on perustettu, työryhmä suunnittelee laajemman työnaikaisen vuorovaikutuksen ja perustaa ohjausryhmän. Ohjausryhmän tehtävä on ohjata työtä ja hyväksyä työn keskeiset asiat, kuten työn tavoitteet, tärkeimmät strategiset linjaukset ja aiesopimus. Ohjausryhmässä ovat edustettuina valtion ja kuntasektorin edustajat sekä elinkeinoelämä ja muut sidosryhmät. Tyypillisesti ohjausryhmässä on Liikenneviraston, maakuntaliiton, ELY-keskuksen ja kuntien edustajia. Joskus myös joukkoliikenteen järjestäjien, esimerkiksi HSL:n tai VR:n edustajia, sekä linja-autoliiton ja paikallisten yritysten edustajia saattaa olla mukana ohjausryhmässä. Ohjausryhmään valikoituu usein sen luonteen vuoksi työryhmää enemmän päättäjiä. Molemmat ryhmät ovat kuitenkin virkamiesvaltaisia. (Kivari 2015, Helaakoski 2015 & Launonen 2015).

Joskus ohjausryhmän tilalle perustetaan ohjausryhmää laajempi *seurantaryhmä*. Seurantaryhmältä ei haeta muodollista hyväksyntää, vaan ryhmältä saatu palaute otetaan huomioon työryhmän harkinnan mukaan. Seurantaryhmältä ei saavuteta yhtä hyvää sitoutumisen astetta kuin ohjausryhmältä, minkä vuoksi seurantaryhmää käytetään lähinnä silloin, kun ohjausryhmästä tulisi tarpeettoman suuri. (Herneoja 2015b).

Työ- ja ohjausryhmän jäsenten määrä ja kokoonpano vaihtelee eri liikennejärjestelmäsuunnitelmissa. Tässä työssä tarkasteltiin kahdeksaa maakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Tarkastelluissa suunnitelmissa mukana olleet instituutiot ja niiden rooli töissä on esitetty taulukossa 1.

Taulukko1. Tarkastellut liikennejärjestelmäsuunnitelmat

Suunnitelma	Mukana olleet instituutiot	Instituution rooli
<b>Länsi-Uudenmaan LJS</b>	Uudenmaan liitto	Puheenjohtaja, työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Hanko ja Inkoo	Ohjausryhmän jäsen
	Kirkkonummi, Lohja, Raasepori ja Vihti	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Uudenmaan ELY-keskus	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Liikennevirasto	Ohjausryhmän jäsen
	Novago Yrityskehitys Oy	Ohjausryhmän jäsen
	Linea Konsultit Oy	Konsultti
	Pöyry, EP-Logistics Oy ja Trafix Oy	Alikonsultti
<b>Satakunnan LJS</b>	Satakuntaliitto	Puheenjohtaja, työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Huittinen, Eura, Ulvila, Säkylä, Merikarvia, Jämijärvi, Lavia, Eurajoki, Karvia, Harjavalta, Kankaanpää, Pomarkku, Honkajoki, Kokemäki, Luvia, Siikainen, Köyliö ja Nakkila	Ohjausryhmän jäsen
	Liikennevirasto	Ohjausryhmän jäsen
	Pori ja Rauma	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Varsinais-Suomen ELY-keskus	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Porin seutu	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Pohjois-Satakunta	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Strafica Oy ja Linea Konsultit Oy	Konsultti
<b>Pohjanmaan LJS</b>	Pohjanmaan liitto	Puheenjohtaja, työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Liikennevirasto	Ohjausryhmän jäsen
	Museovirasto	Ohjausryhmän jäsen
	Pohjanmaan ELY-keskus	Ohjausryhmän jäsen
	Pohjanmaan kauppakamari	Ohjausryhmän jäsen
	Finavia Oyj	Ohjausryhmän jäsen
	Linja-autoliitto	Ohjausryhmän jäsen
	Isokyrö, Kaskinen, Korsnäs, Kristiinankaupunki, Kruunupyy, Laihia, Luoto, Maalahti, Närpiö, Pedersöre, Uusikaarlepyy ja Vähäkyrö	Ohjausryhmän jäsen
	Korsnäs-Maalahti, Mustasari, Pietarsaari, Vaasa ja Vöyri	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Kyrönmaan seutu, Pietarsaaren seutu ja Suupohjan rannikkoseutu	Työryhmän jäsen
	Ramboll Oy	Konsultti
	Päijät-Hämeen liitto	Puheenjohtaja, työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Liikennevirasto	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
<b>Päijät-Hämeen LJS</b>	Uudenmaan ELY-keskus	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Hämeen ELY-keskus	Ohjausryhmän jäsen
	Hartola, Hämeenkoski, Kärkölä, Padasjoki ja Sysmä	Ohjausryhmän jäsen
	Asikkala, Heinola, Hollola, Lahti, Nastola ja Orimattila	Työ- ja ohjausryhmän jäsen
	Vr	Ohjausryhmän jäsen
	Hämeen taksiryttäjät	Ohjausryhmän jäsen
	Linja-autoliitto	Ohjausryhmän jäsen
	Hämeen kauppakamari	Ohjausryhmän jäsen
	Päijät-Hämeen yrittäjät	Ohjausryhmän jäsen
	Päijät-Hämeen vakuutuspiiri/KELA	Ohjausryhmän jäsen
	Linea Konsultit Oy	Konsultti
	Trafix Oy ja Pöyry Finland Oy	Alikonsultti

<b>Lapin LJS</b>	Lapin liitto	Puheenjohtaja, ohjausryhmän jäsen
	Liikennevirasto	Ohjausryhmän jäsen
	Lapin ELY-keskus	Ohjausryhmän jäsen
	Itä-Lapin kuntayhtymä	Ohjausryhmän jäsen
	Kemi-Tornio alueen kehittämiskeskus	Ohjausryhmän jäsen
	Torniolaakson Kehitys Oy	Ohjausryhmän jäsen
	Tunturi-Lapin seutukunta	Ohjausryhmän jäsen
	Pohjois-Lapin kuntayhtymä	Ohjausryhmän jäsen
	Rovaniemen kaupunki	Ohjausryhmän jäsen
	Elinkeinoelämän keskusliitto	Ohjausryhmän jäsen
	Suomen Taksiliityon Lapin	
	lääninyhdistys ry	Ohjausryhmän jäsen
	Auto- ja kuljetusalan liitto	Ohjausryhmän jäsen
	Finavia Oy	Ohjausryhmän jäsen
	Linja-autoliitto	Ohjausryhmän jäsen
	Lapin liikennejärjestäjät ry	Ohjausryhmän jäsen
	Vr-Yhtymä Oy	Ohjausryhmän jäsen
	Sito Oy	Konsultti
	Waystep Consulting ja Navico Oy	Alikonsultti
<b>Keski-Suomen LJS</b>	Keski-Suomen liitto	Puheenjohtaja, ohjausryhmän jäsen
	Liikennevirasto	Ohjausryhmän jäsen
	Keski-Suomen ELY-keskus	Ohjausryhmän jäsen
	Jyväskylä, Hankasalmi, Saarijärvi, Pihtiputaa, Keuruu, Jämsä, Äänekoski ja Joutsa	Ohjausryhmän jäsen
	Keski-Suomen kauppakamari	Ohjausryhmän jäsen
	Sito Oy	Konsultti
	KPMG Oy ja Waystep Consulting	Alikonsultti
<b>Etelä-Karjalan LJS</b>	Etelä-Karjalan liitto	Puheenjohtaja, ohjausryhmän jäsen
	Kaakkois-Suomen ELY-keskus	Ohjausryhmän jäsen
	Lappeenranta, Imatra, Luumäki ja Ruokolahti	Ohjausryhmän jäsen
	Liikennevirasto	Ohjausryhmän jäsen
	Etelä-Karjalan kauppakamari	Ohjausryhmän jäsen
	Linea Konsultit Oy	Konsultti
<b>Pohjois-Karjalan LJS</b>	Pohjois-Karjalan maakuntaliitto	Puheenjohtaja, ohjausryhmän jäsen
	Pohjois-Savon ELY-keskus	Ohjausryhmän jäsen
	Liikennevirasto	Ohjausryhmän jäsen
	Finavia Oy	Ohjausryhmän jäsen
	Joensuun seudun Ij-työryhmä	Ohjausryhmän jäsen
	Keski-Karjalan seudun Ij-työryhmä	Ohjausryhmän jäsen
	Ilomantsi, Lieksa, Nurmes, Valtimo ja Juuka	Ohjausryhmän jäsen
	Sito Oy	Konsultti
	Strafica Oy	Alikonsultti

Tarkastelluissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa maakuntaliittojen lisäksi työryhmään on kuulunut yleensä suurimmat kunnat ja ELY-keskus sekä joissakin tapauksissa Liikennevirasto. Pienemmät kunnat ovat kuuluneet yleensä työryhmän toimintaa ohjaavaan ohjausryhmään. Lisäksi ohjausryhmässä on joissakin tapauksissa ollut muita sidosryhmiä. Kaikissa töissä on käytetty ulkopuolista asiantuntemusta eli konsulttia. Joissakin liikennejärjestelmäsuunnitelmissa ei ole ollut erillistä työryhmää tai sitä ei ole suunnitelmaraportissa mainittu.

Työryhmä ja ohjausryhmä ovat muodollisia, organisationaalisia instituutioita, jotka on perustettu tiettyä tehtävää varten. Molemmat ovat instituutioita, joiden sisällä toimii

useita erillisiä instituutioita. Seuraavissa kappaleissa käsitellään yksitellen instituutioita, jotka ovat yleensä mukana liikennejärjestelmäsuunnitelmien työ- tai ohjausryhmässä.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) ei ole ollut mukana missään tarkastelluista liikennejärjestelmäsuunnitelmista, vaikka sillä on merkittävä rooli liikennejärjestelmäsuunnittelussa. LVM toimii kuitenkin lähinnä valtakunnallisen tason liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Se vastaa valtakunnan liikenneverkon kehittämisestä sekä valtakunnallisista liikennestrategioista. Joskus LVM osallistuu myös alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadintaan esimerkiksi Helsingin seudulla. Muilla alueilla LVM toimii lähinnä liikennejärjestelmätyön seurannassa. (Liikennevirasto 2015). LVM osallistuu harvemmin maakunnallisiin liikennejärjestelmäsuunnitelmiin ja siksi tässä ei ole tarkasteltu LVM:n roolia tarkemmin.

LVM:n ohella valtakunnallisten liikennestrategioiden ja liikennepolitiikan laadintaan osallistuu *Liikennevirasto*. Liikennevirasto toimii LVM:tä enemmän myös alueellisella tasolla. Alueellisella tasolla Liikennevirasto vastaa radanpidosta ja vesiväylistä sekä valtakunnallisten linjausten toteutumisesta. Lisäksi Liikennevirasto tuo suunnitteluun joukkoliikenteen asiantuntemusta. Liikennevirasto osallistuu LVM:n tavoin liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadintaan etenkin suurilla kaupunkiseuduilla. (Kartimo 2014b & Liikennevirasto 2015).

Liikennevirasto kuuluu liikennejärjestelmäsuunnittelussa joskus työn sisältöä valmistelevaan työryhmään, mutta haastateltujen asiantuntijoiden mukaan sen rooli painottuu useimmiten kommentointiin. Ohjausryhmän jäsenenä Liikennevirasto kommentoi työryhmän ehdotuksia ja päättää tavoitteiden ja keinovalikoiman hyväksymisestä. Liikenneviraston tehtävä on sovittaa yhteen eri maakuntien ja alueiden liikennejärjestelmäsuunnitelmia.

*Maakuntaliitoilla* on tärkeä rooli liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnasta vastaavana tahona. Maakuntaliitoilla on lakiin perustuva velvoite vastata maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelmapirosessin käynnistämisestä ja siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta (7/2014 17 §). Velvoite kirjattiin lakiin vuonna 2009. Lakiin kirjaamisen jälkeen maakuntaliittojen rooli on muuttunut ja ne ovat saaneet enemmän vastuuta. Maakuntaliitot johtavat liikennejärjestelmäsuunnittelua ja yleensä työryhmän puheenjohtaja on maakuntaliiton edustaja.

*ELY-keskusten* liikenne-vastuualueet vastaavat valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten tavoitteiden sekä rakennesuunnittelun ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteensovittamisesta. ELY-keskukset osallistuvat kaiken taseiseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja niiden vastuulla ovat kaikki liikkumismuodot vesi- ja raideliikennettä lukuun ottamatta. ELY-keskusten rooli liikennejärjestelmäsuunnittelussa on työn valmistelu työryhmän osana. Lisäksi ELY-keskukset vastaavat liikennejärjestelmän tilan seurannasta (Liikennevirasto 2015).

*Kuntien* ja ELY-keskusten tehtävä on tuoda liikennejärjestelmäsunnitteluun alueellista asiantuntemusta liikenteen näkökulmasta. Haastatellut asiantuntijat kokivat, että molemmilla on halua kehittää paikallista toimintaa ja kykyä tunnistaa ennakkoluulottomasti alueensa mahdollisuuksia. Niiden rooli on sekä sisällön tuottamisessa työryhmän jäsenenä että päätöksenteossa ja kommentoinnissa ohjausryhmän jäsenenä. Suuremmissa töissä kaikki kunnat eivät kuulu työryhmään, vaan vaikuttavat työn sisältöön ohjausryhmän kautta. ELY-keskuksilla on tärkeä rooli kuntien mielipiteiden kokoajana ja niiden tarpeiden yhteen sovittelijana.

Kunnilla on liikennejärjestelmäsunnittelussa myös edunvalvonnallinen rooli. Kuntalaki määrittelee kunnan velvollisuudeksi edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä kunnan alueella (17.3.1995/365 1§). Tämä tarkoittaa sitä, että virkamiesten ja kuntapäättäjien tulee pyrkiä edistämään liikennejärjestelmäsunnittelussa sellaisia toimenpiteitä ja tavoitteita, jotka parantavat kuntalaistensa hyvinvointia. Asiantuntijoiden mielestä kuntien edunvalvonnallinen rooli näkyy liikennejärjestelmäsunnittelussa selvästi ja saattaa hankaloittaa työskentelyä.

Useimmissa liikennejärjestelmäsunnitelmissa hyödynnetään *ulkopuolisia asiantuntijoita eli konsultteja*. Konsultti on Liikenneviraston, maakuntaliittojen, ELY-keskusten ja kuntien tapaan valmistelija, joka tuottaa työhön sisältöä. Yleensä työssä on yksi pääkonsultti, jonka lisäksi voidaan käyttää alikonsultteja. Alikonsultit vastaavat jostakin tietystä työn osa-alueesta (esimerkiksi logistiikka). Pääkonsultti toimii työssä yleensä projektikoordinaattorina ja vastaa työn raportoinnista (Päijät-Hämeen Liitto 2014). Ohjausryhmässä konsultti toimii asiantuntijoiden mukaan sihteerinä ja joskus myös ohjausryhmän toimintaa eteenpäin vievänä toimijana.

Konsultin keskeinen yhteyshenkilö on *puheenjohtaja*. Konsultti saa puheenjohtajalta ohjeita, neuvoja ja määräyksiä, jotka sen on otettava huomioon työssään. Asiantuntijoiden näkemys oli, että vahva työryhmän johtaja on onnistuneen prosessin edellytys, sillä muuten ei saavuteta seudullista sitoutumista. Puheenjohtajan tehtävä on koota yhteen eri osapuolten näkemykset ja siten sitouttaa osapuolet työhön. Hänen on myös kyettävä johtamaan keskustelua niin, että kaikki halukkaat saavat puheenvuoron eikä käsiteltävästä aiheesta poiketa liikaa. Puheenjohtajana toimii yleensä maakuntaliiton edustaja. Institutionalismien näkökulmasta puheenjohtaja on osa maakuntaliittoa, sillä hän ajaa maakuntaliiton etua ja hänen arvomaailmansa on yhtenevä maakuntaliiton arvomaailman kanssa. Puheenjohtajan on asiantuntijoiden mukaan kuitenkin nähtävä asiat maakuntaliittoa laajemmin ja kyettävä ymmärtämään eri osapuolten mielipiteitä ja näkemyksiä. Puheenjohtaja ei siksi ole vain osa maakuntaliittoa, vaan myös oma instituutiosi, jonka tavoitteet eroavat hieman maakuntaliiton tavoitteista.

Muissa kuin maakunnallisissa suunnitelmissa puheenjohtaja on yleensä keskuskaupungin edustaja. Asiantuntijat olivat huomanneet, että tämä aiheuttaa kuitenkin usein ongelmia kaupunkien välisiin suhteisiin ja siksi saatetaan ottaa myös maakuntaliitto mukaan sovittelijaksi.



Yllä esiteltyt viranomaistahot ovat mukana liikennejärjestelmäsuunnittelussa, jotta olisi mahdollista löytää yhteisymmärrys liikennejärjestelmän kehittämisestä maakunnan viranomaistahojen kesken sekä muodostaa kaikkien osapuolten yhteinen visio liikennejärjestelmän tulevaisuudesta. Valmistelijan tai kommentoijan roolissa kukin taho pääsee osaltaan vaikuttamaan yhteisen vision muodostamiseen. Tämän lisäksi viranomaistahoilla on päätöksentekijän rooli. Päätöksentekijöitä liikennejärjestelmäsuunnittelussa ovat kuntien ja maakuntaliittojen luottamushenkilöt sekä ELY-keskusten johtoryhmät (LVM 2003). Myös Liikennevirasto osallistuu päätöksentekoon ratojen ja vesiväylien osalta. Liikennevirastossa ja ELY-keskuksissa päätöksenteko tapahtuu yleensä johtoryhmän kokouksissa. (Joutsensaari 2015). Maakuntaliitoissa päättävänä elimenä toimii maakuntavaltuusto, jolle hallitus valmistelee esityksen päätettävästä asiasta (Etelä-Savon maakuntaliitto 2010). Kunnissa päätökset tekee kunnanvaltuusto.

Kunta voidaan ajatella yhtenä instituutiona, jonka sisällä on useita erillisiä instituutioita. Instituutioita ovat esimerkiksi yllä mainitut päätöksentekijät sekä kuntien virkamiehet. Myös kuntajohtaja on oma instituutionsa.

Niitä ihmisiä ja tahoja, joihin liikennejärjestelmäsuunnittelu vaikuttaa, kutsutaan *osalliseksi* (LVM 2003). Osallisia ovat esimerkiksi kansalaiset, elinkeinoelämän toimijat sekä muut ihmiset ja organisaatiot, joihin suunniteltavat toimenpiteet vaikuttavat. Osallisia voidaan pitää liikennejärjestelmän loppukäyttäjinä. Osalliset on laajempi käsite kuin "valmistelijat" tai "kommentoijat", eikä osallisten roolia liikennejärjestelmäsuunnittelussa voida määritellä yksiselitteisesti. Osalliseksi voidaan lukea loppukäyttäjien lisäksi muun muassa päätöksentekijät sekä työssä suunniteltujen toimenpiteiden toteuttajat ja rahoittajat (LVM 2003). Loppukäyttäjien erottamiseksi muista osallisista käytetään käyttäjistä tässä työssä termiä *sidosryhmät*. Asiantuntijoiden mukaan sidosryhmiltä haetaan mielipiteitä liikennejärjestelmäsuunnitelman sisältöön liittyen, mutta niillä on myös tiedon vastaanottajan rooli. Erilaisten foorumien kautta jaetaan tietoa sidosryhmille liikennejärjestelmäsuunnitelman sisällöstä, jotta sidosryhmät olisivat tietoisia siitä, miten heidän olosuhteisiinsa vaikuttavaa liikennejärjestelmää suunnitellaan ja jotta heillä olisi mahdollisuus kertoa mielipiteensä suunnittelusta. Sidosryhmät ovat siis sekä palautteen antajia, että tiedon vastaanottajia.

Elinkeinoelämän toimijat ovat yksi tärkeä sidosryhmä, joka yleensä otetaan jollakin tasolla mukaan liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaan. Kuudessa kahdeksasta tarkastellusta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta oli edustettuna (ohjausryhmän jäsenenä) kauppakamari tai muu vastaava alueen yrittäjien etua ajava taho. Myös liikennejärjestelmäsuunnitelmaa koskevan alueen yrityksiä ja muita merkittäviä toimijoita voidaan ottaa mukaan suunnitelman laadintaan. Logistiikka on tärkeä liikenteen osa-alue, joka pyritään asiantuntijoiden mukaan huomioimaan liikennejärjestelmäsuunnittelussa osallistamalla suunnitteluun logistiikan toimijoita silloin, kun ne ovat alueellisesti merkittävässä asemassa. Esimerkiksi Kymenlaakson liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on ollut aktiivisena työryhmätoimijana Hamina-Kotka satama, joka on merkittävä elinkeinoelä-

män toimija Kymenlaaksossa (Kivari 2015). Kahdeksasta tarkastellusta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta kolmessa oli mukana Finavia ja kahdessa VR. Näillä alueilla rautatie- tai lentoliikenne on niin merkittävä liikennemuoto, että lento- tai rautatieliikenteen toimija on nähty tarpeelliseksi osallistaa työhön.

Muita liikennejärjestelmäsuunnittelun sidosryhmiä ovat esimerkiksi Linja-autoliitto ja muut joukkoliikenteen toimijat. Liikennejärjestelmäsuunnitelmaa laadittaessa on tunnistettava toimintaympäristö ja ne sidosryhmät, jotka ovat seudun kannalta tärkeitä (esim. metsäteollisuus Kaakkois-Suomessa). (Kivari 2015).

Maakunnallisissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa maakunnan asukkaat ovat yksi sidosryhmä, jonka olosuhteisiin liikennejärjestelmäsuunnitelma vaikuttaa. Asukkaat muodostavat organisationaalisen instituution, jolla ei ole muodollista rakennetta eikä yhteisiä käytäntöjä, eli kyseessä on epämuodollinen instituutio. Instituutioksi asukkaat voidaan määritellä, sillä asukkailla on oletettavasti sama, yhteinen tavoite eli hyvä elinympäristö. Hyvä elinympäristö voi tarkoittaa eri ihmisille eri asioita. Näiden arvojen perusteella asukkaat voidaan edelleen jakaa instituutioihin, kuten pyöräilijät, vanhukset ja luonnonsuojeluaktiivit. Asiantuntijoiden mukaan liikennejärjestelmäsuunnitteluun näitä intressiryhmiä ei ole kuitenkaan osallistettu muuten, kuin löyhästi intressiryhmien etua ajavien yhdistysten kautta. Monet yhdistykset ovat vapaaehtoisuuteen perustuvia ja niillä on vain muutama palkattu työntekijä. Yhdistykset ovat muodollisia, organisationaalisia instituutioita.

Yksittäisiä asukkaita ei myöskään yleensä osallisteta suunnitteluun. Asiantuntijat olivat huomanneet, että liikennejärjestelmäsuunnitelmien aikana ei tule juurikaan yhteydenottoja asukkailta, vaikka heille on tiedotettu työn käynnistymisestä. Joskus liikennejärjestelmäsuunnitelmiin liittyen on järjestetty asukastilaisuuksia, mutta niihin on osallistunut vain muutamia asukkaita. Asiantuntijat kokivat, että asukkaita kiinnostavat enemmän konkreettiset suunnitelmat. Liikennejärjestelmäsuunnitelmien toimenpiteet ovat melko abstrakteja ja sijoittuvat pitkän ajan päähän, eivätkä ne siksi herätä asukkaiden mielenkiintoa. Osittain asukkaiden osallistamisen puuttuminen on myös resurssikysymys. Esimerkiksi Helsingin seudulla, jossa liikennejärjestelmäsuunnitelmiin on käytettävissä enemmän resursseja kuin muualla, on asukasvuorovaikutusta hieman enemmän. Helsingin seudulla on järjestetty avoimia tilaisuuksia, joissa asukkaita kuullaan. Muuallakin on joskus järjestetty esimerkiksi yleisötilaisuuksia, mutta niihin osallistuneiden määrä on jäänyt asiantuntijoiden mukaan vain muutama henkilöön.

Asukkaiden ja intressiryhmien lisäksi haastateltavien mukaan kunnista olisi hyvä saada muitakin kuin teknisen puolen asiantuntijoita mukaan suunnitteluun. Esimerkiksi sosi- aali- ja terveysalan henkilöstön tai koulujen henkilökunnan mielipiteitä liikennejärjestelmästä ei ole suunnitteluvaiheissa kuultu eikä heidän tietonsa ja näkemyksensä ole heijastunut suunnitelmien sisältöön. Esimerkiksi koulujen lakkauttamisella on suuri vaikutus ihmisten liikkumiseen, minkä vaikutukset olisi hyvä huomioida myös liikennejärjestelmäsuunnitelmissa. Asiantuntijoiden mielestä liikennejärjestelmäsuunnitteluun

tarvittaisiin nykyistä enemmän yli hallinnonalojen ulottuvaa keskustelua, jotta muidenkin kuin liikennealan asiantuntijoiden näkemykset tulisivat paremmin mukaan suunnitteluun.

Taulukkoon 2 on koottu liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuvat instituutiot ja niiden roolit työssä. Valmistelijoita ovat ELY-keskus, maakuntaliitto, konsultti, osa kunnista ja joskus Liikennevirasto. Joskus myös joku sidosryhmä on mukana työryhmässä, mutta se on melko harvinaista, eikä sidosryhmiä ole siksi merkitty taulukkoon valmistelijan rooliin. Kommentoijia ovat Liikennevirasto, ELY-keskus, kunnat ja sidosryhmät. Osa kommentoijista on samalla valmistelijoita. Esimerkiksi ELY-keskus saattaa olla työryhmän jäsen, minkä lisäksi ELY-keskuksen virkamiehille ja valtuutetuille saatetaan tehdä kyselyitä ja pyytää kommentteja työhön. ELY-keskuksella, kuten myös maakuntaliitolla, kunnilla ja Liikennevirastolla on lisäksi päättäjän rooli. Tiedon saajia liikennejärjestelmäsuunnittelussa ovat sidosryhmät.

Taulukko 2. Liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuvien instituutioiden roolit

	Valmistelija	Kommentoija	Päättävä	Tiedon saaja
<b>Liikennevirasto</b>	(x)	x	x	
<b>ELY-keskus</b>	x	x	x	
<b>Maakuntaliitto</b>	x		x	
<b>Kunta</b>	(x)	x	x	
<b>Konsultti</b>	x			
<b>Sidosryhmä</b>		x		x

### 5.1.2 Ei-organisatoriset instituutiot

Ei-organisatorisia, muodollisia instituutioita löydettiin kirjallisuuskatsauksessa jo muutamia, kuten maakuntakaava, aiesopimus ja liikennepoliittiset linjaukset. Myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja muut vastaavat voidaan nähdä liikennejärjestelmäsuunnitteluun vaikuttavina instituutioita, mutta niiden vaikutus on välillistä eikä niitä ole siksi tässä tarkasteltu.

Ei-organisatorisilla, muodollisilla instituutioilla on yleensä lakiin perustuvaa legitimitettä. Esimerkiksi *maakuntakaavalla* on lakiin perustuvaa legitimitettä. Maankäyttö- ja rakennuslakiin on maakuntakaavan oikeusvaikutuksesta viranomaistoimintaan kirjoitettu seuraavasti: "Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista" (MRL 5.2.1999/132 32 §). Tästä voidaan päätellä, että myös liikennejärjestelmäsuunnittelussa maakuntakaava on otettava huomioon.

Regulatiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna maakuntakaava rajoittaa liikennejärjestelmäsuunnittelua, sillä maakuntakaavaan merkityt toimenpiteet ja suunnitelmat on otettava liikennejärjestelmäsuunnittelussa huomioon. Toisaalta maakuntakaava mahdollistaa asiantuntijoiden mukaan joidenkin hankkeiden päättymisen liikennejärjestelmäsuunni-

telmaan. Viranomaisilla on velvoite edistää maakuntakaavan toteutumista resurssit huomioon ottaen (MRL 5.2.1999/132 32 §). Haastateltujen asiantuntijoiden mielestä jotkut maakuntakaavat ovat niin sanottuja "toiveiden tynnyreitä", eli ne sisältävät niin paljon suuria hankkeita, ettei kaikkia ole mahdollista käytettävissä olevilla resursseilla toteuttaa. Kaikki kaavassa mainitut hankkeet on käytävä liikennejärjestelmäsuunnitelmassa läpi, mutta niiden ajantasaisuus ja käytettävissä olevia resurssit huomioon ottaen ei hankkeita ole pakko listata esimerkiksi kärkihankkeisiin. Hankkeet voidaan priorisoida niiden realistisuuden mukaan. Maakuntakaava on siis melko vahva lakiin perustuvaa legitimizeettiä omaava instituutio, mutta sen noudattamatta jättämisestä ei automaattisesti seuraa sanktioita. Osittain maakuntakaavan asemaa voidaan selittää myös kulttuuris-kognitiivisesta näkökulmasta. Maakuntakaavaa noudatetaan, koska niin on totuttu tekemään ja koska noudattamisen ajatellaan olevan yhteisten pelisääntöjen mukaista.

Liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistuttua laadittava *aiesopimus* (ks. 3.3.4.) on toinen selvästi muodollinen, ei-organisationalinen instituutio. Aiesopimukseen kirjataan lähivuosina toteutettavat toimenpiteet. Aiesopimus ei rajoita liikennejärjestelmäsuunnittelua samalla tavalla, kuin maakuntakaava, sillä aiesopimus tehdään vasta liikennejärjestelmäsuunnitelman loppuvaiheessa. Aiesopimuksen lakiin perustuva legitimizeetti ei myöskään ole yhtä vahva kuin maakuntakaavalla, sillä aiesopimus on juridisesti velvoittamaton (Lehtinen 2001). Asiantuntijoiden kokemusten mukaan aiesopimuksen toteutuma on ollut yleisesti melko heikko. Tästä voidaan päätellä, että sen institutionaalinen asema ei ole kovin vahva. Prosessin aikana on kuitenkin pidettävä aiesopimus mielessä, sillä aiesopimukseen on kirjattava strategisten linjausten lisäksi tarkasti myös fyysisiä toimenpiteitä. Tätä ei ole kuitenkaan asiantuntijoiden mukaan nähty liikennejärjestelmäsuunnittelua rajoittavana, sillä prosessin aikana tunnistetaan tarpeita niin paljon, että toimenpiteitä tulee aina riittävästi kirjattavaksi aiesopimukseen. Asiantuntijoiden mukaan aiesopimus on myös jatkuvan liikennejärjestelmäsuunnittelun mahdollistaja. Se on väline, jolla voidaan seurata liikennejärjestelmäsuunnitelman toteutumista. Aiesopimuksen avulla voidaan tarkastella niitä liikennejärjestelmäsuunnitelman toimenpiteitä, jotka toteutetaan (tai jätetään toteuttamatta) seuraavan viiden vuoden aikana. Ilman aiesopimusta seuranta on asiantuntijoiden mukaan vaikeaa, sillä liikennejärjestelmäsuunnitelman aikajänne on 20 vuotta, mutta aiesopimus painottuu lähivuosiin.

Liikennejärjestelmäsuunnitteluun liittyy myös useita muita *sopimuksia ja suunnitelmia*, kuten aluekehityshankkeita, maakuntaohjelmia, kasvusopimuksia jne. Yksityiskohtaisemmalla tasolla myös esimerkiksi ELY-keskusten ja kuntien teettämät selvitykset liikennejärjestelmän eri osa-alueista ovat osa suunnittelua. Nämä sopimukset ja selvitykset ovat liikennejärjestelmäsuunnittelua ohjaavia instituutioita. Ne tuottavat aineistoa suunnitteluun ja helpottavat sitä kautta suunnittelua. Asiantuntijat kertoivat, että selvityksiä kartoitettaessa tulee usein vastaan vanhentuneita selvityksiä. Ne eivät kuitenkaan ole sitovia eikä niitä ei ole pakko noudattaa liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Selvitykset voidaan nähdä liikennejärjestelmäsuunnittelua täydentävinä, ei rajoittavina instituutioita. Niiden institutionaalinen asema on heikko, eikä niiden noudattamista pidetä itsensänselvyytenä.

Joskus rajanveto muodollisen ja epämuodollisen, ei-organisationaalisen instituution välillä on haastavaa. Lait ja sopimukset ovat selvästi muodollisia instituutioita. Esimerkiksi *liikennepoliittiset linjaukset* voidaan nähdä ei-organisationaalisena instituutiona mutta se, onko kyseessä muodollinen vai epämuodollinen instituutio, vaatii tarkempaa tarkastelua. Varsinaiset linjaukset, kuten liikennepoliittinen selonteko tai valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, ovat tietoisesti muodostettuja ja voidaan siksi luokitella muodollisiksi instituutioiksi. Niillä ei ole yhtä vahvaa regulatiivista asemaa kuin esimerkiksi maakuntakaavalla, sillä asiantuntijoiden mukaan laissa ei ole määritelty tarkkaa sisältöä liikennejärjestelmäsuunnitelmille eikä liikennepoliittisista linjauksista poikkeaminen aiheuta sanktioita. Niiden institutionaalinen asema on enemmän kulttuuris-kognitiivisen näkemyksen mukainen; niitä noudatetaan, sillä noudattamisesta on tullut legitiimi käyttäytymismalli.

Liikennepoliittisten tavoitteiden taustalla on arvoja ja *yhteiskunnallisia ennusteita*, jotka ovat saavuttaneet institutionaalisen aseman. Niitä ei ole tarkoituksenmukaisesti muodostettu instituutioksi, vaan ne ovat vuosien saatossa yleistyneet, saaneet legitimitettä ja sitä kautta institutionalisoituneet ilman erillistä päätöstä. Siten ne voidaan luokitella epämuodollisiksi, ei-organisationaalisiksi instituutioiksi. Haastatellut asiantuntijat luettelivat institutionalisoituneiksi ennusteiksi eli liikennejärjestelmän toimintaympäristön oletetuiksi kehityssuunniksi globalisaation, kaupungistumisen, väestön ikääntymisen, teknologian kehittymisen, ilmastonmuutoksen ja elintapojen muuttumisen. Viimeiseksi mainitulla tarkoitetaan muun muassa työssäkäyntitapojen muuttumista, varallisuuden kasvua ja vapaa-ajan lisääntymistä. Institutionalisoitumisen aste vaihtelee eri ennusteiden kesken. Globalisaatiosta on puhuttu maailmanlaajuisesti jo vuosia eikä sen jatkumista edelleen kyseenalaisteta. Sillä on siis vahva institutionaalinen asema. Kaupungistuminen on monissa muissa kehittyneissä maissa jo pysähtynyt, mutta Suomessa sen oletetaan jatkuvan edelleen. Myös sillä on vahva institutionaalinen asema. Elintapojen muuttumista pidetään myös itsestäänselvyytenä, mutta se, miten elintavat muuttuvat, on vielä joltain osin epäselvää. Elintapojen muuttuminen voidaan nähdä instituutiona, mutta sen institutionaalinen asema ei ole yhtä selvä kuin esimerkiksi globalisaation.

Yksi viime vuosina liikennejärjestelmäsuunnittelussa keskusteltu aihe on erään haastatellun asiantuntijan mukaan niin kutsuttu arktinen ulottuvuus. Arktisella ulottuvuudella tarkoitetaan Koillisväylää eli Atlanttia ja Tyyntämerta yhdistävää avomeritietä, joka halutaan nostaa esille liikennejärjestelmäsuunnitteluun etenkin Pohjois-Suomessa, mutta jossain määrin myös Keski-Suomessa asti. Se, että arktisen ulottuvuuden tärkeydestä keskustellaan paljon suuntaan ja toiseen osoittaa, että siihen liittyy vielä paljon epävarmuutta. Voidaan sanoa, että siinä on institutionalisoitumisprosessi vielä käynnissä. Arktinen ulottuvuus on hyvä esimerkki siitä, miten liikennejärjestelmäsuunnitteluun on poimittu jonkin alueen kannalta merkittävä ennuste.

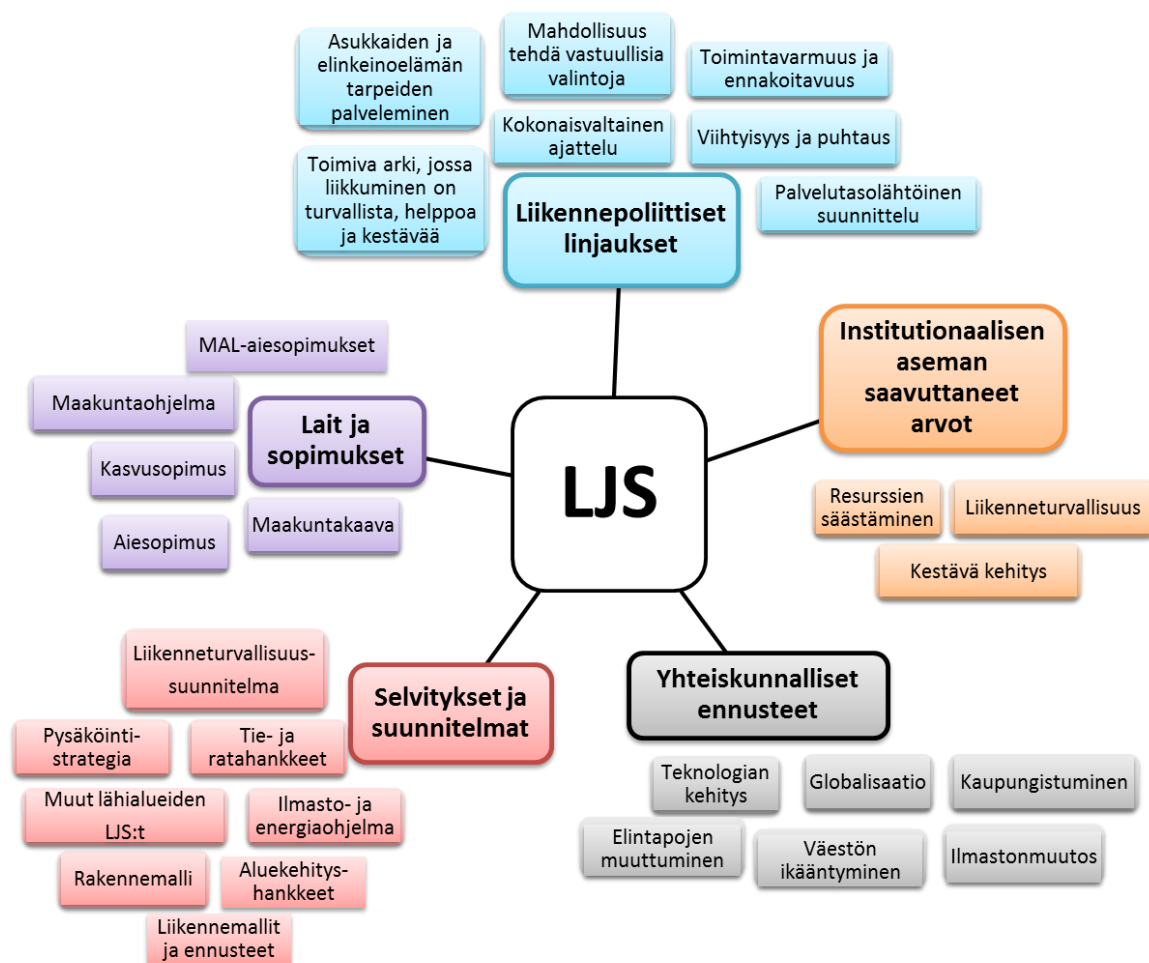
*Resurssien* rooli on asiantuntijoiden mielestä korostunut viime vuosina liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadinnassa käytävässä keskustelussa. Käytettävissä olevat resurssit

pienenevät koko ajan ja samalla ylläpidon tarpeet kasvavat. Etenkin alemman tieverkon kunto ja siihen kohdistuvat hoito- ja korjaustarpeet ovat jatkuvia keskustelunaiheita. Suhteellisesti käytettävissä oleva rahamäärä on pienentynyt, sillä hintataso on noussut jatkuvasti, mutta resurssit eivät ole kasvaneet samassa suhteessa. Niukkuus ja resurssien puute ovat keskusteluissa entistä enemmän esillä, mikä ilmenee esimerkiksi siten, että isoja infrastruktuurin rakentamishankkeita ei haluta toteuttaa eikä niistä keskustella kovin avoimesti. Asiantuntijat arvelivat viranomaistahojen jopa pelkäävän, että hankkeita joudutaan viemään eteenpäin, jos niitä otetaan mukaan avoimeen keskusteluun. Siksi niiden mainitsemista saatetaan pyrkiä välttämään. Liikennejärjestelmäsunnittelussa oletetaan, että niukkuuden aika jatkuu tulevaisuudessa. Resurssien vähyyttä pidetään itsestäänselvyytenä. Voidaankin todeta, että niukkuus on saavuttanut institutionaalisen aseman, sillä sen olemassaoloa ei enää kyseenalaisteta.

*Liikenneturvallisuus* on ollut tärkeä osa Suomen liikennepolitiikkaa jo 1970-luvulta lähtien ja se näkyy myös liikennejärjestelmäsunnittelussa. Asiantuntijat olivat sitä mieltä, että liikenneturvallisuudesta erikseen keskustelemista ei enää pidetä tarpeellisenä, sillä se on oletusarvoisesti lähtökohta ja reunaehto kaikelle suunnittelulle. Liikenneturvallisuudella on siten erittäin vahva institutionaalinen asema.

*Ympäristöasiat ja kestävä kehitys* ovat olleet vahvasti mukana liikennejärjestelmäsunnittelun tavoitteistossa usean vuosikymmenen ajan. Asiantuntijoiden mukaan ne ovat liikenneturvallisuuden tavoin yksi lähtökohta kaikelle suunnittelulle. Kestävien kulkumuotojen, viime aikoina erityisesti pyöräilyn ja kävelyn edistäminen, on noussut tärkeään asemaan. Nykyään pidetään itsestään selvänä, että etenkin taajamissa ajoneuvoliikennettä rajoitetaan ja sen sijaan suositaan kestäviä kulkumuotoja. Kestävä kehitys on suunnittelun lähtökohtana toimiva arvo, joka on saavuttanut institutionaalisen aseman.

Kuvaan 6 (s. 47) on koottu edellä kuvatut liikennejärjestelmäsunnitelman sisältöön vaikuttavat ei-organisatoriset instituutiot.



Kuva 6. Ei-organisatorisia instituutioita, jotka vaikuttavat liikennejärjestelmäsuunnittelun sisältöön.

## 5.2 Foorumit

Foorumit ovat tilaisuuksia keskustella liikennejärjestelmäsuunnittelun kannalta tärkeitä asioista ja viedä suunnitelmaa eteenpäin. Niiden tarkoitus on kunkin foorumin luonteesta riippuen

- koota yhteen työn sisältöä valmistelevat tahot (työryhmä),
- saada palautetta ja hyväksyttää keskeiset asiat ohjausryhmällä tai
- osallistaa sidosryhmiä suunnitteluun.

Foorumeihin osallistuvilla instituutioilla on mahdollisuus käyttää valtaa ja vaikuttaa työn sisältöön. Kuitenkaan kaikki instituutiot eivät aina osallistu foorumeihin, vaikka niillä olisi siihen mahdollisuus. Osallistumishalu riippuu siitä, mitkä ovat instituution motiivit osallistua liikennejärjestelmäsuunnitteluun sekä siitä, kuinka vahvasti instituutiot kokevat kykenevänsä vaikuttamaan itselleen tärkeisiin asioihin foorumien kautta. Esimerkiksi pienet kunnat, joiden alueelle ei kohdistu kuin muutama pieni toimenpide, eivät asiantuntijoiden mukaan välttämättä koe tarpeelliseksi käyttää resursseja liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistumiseen. Erilaisia osallistumismotiiveja käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Työ- ja ohjausryhmä ovat keskeisimmät liikennejärjestelmäsunnittelun sisältöön vaikuttavat tahot. Työtä viedään eteenpäin työryhmän kokouksissa, joita järjestetään tyypillisesti kuudesta kymmeneen kertaa liikennejärjestelmäsunnittelman laadintaprosessin aikana (Helaakoski 2015). Kokoukset ovat keskeinen foorumi, joissa työryhmän jäsenet pääsevät käyttämään valtaansa ja vaikuttamaan työn sisältöön. Työryhmässä on yleensä alle 10 jäsentä, millä varmistetaan se, että kaikki osallistuvat työskentelyyn. Pienten ryhmäkokojen etu on myös se, että työskentely pysyy helpommin luontevana ja keskustelunomaisena. Työryhmätapaamiset ovat oleellinen osa prosessia, sillä työn tarkka sisältö elää ja muuttuu jatkuvasti. Prosessin kestosta riippuen työryhmä kokoontuu noin kerran kuukaudessa tai kerran kahdessa kuukaudessa. (Helaakoski 2015 & Kivari 2015). Työryhmän kokouksissa toisensa kohtaavia instituutioita ovat työryhmän jäsenet eli tyypillisimmin maakuntaliitto, ELY-keskus ja suurimmat kunnat. Vuorovaikutus työryhmän jäsenten välillä on erittäin tärkeää ja siksi työryhmä tekee usein prosessin alkuvaiheessa vuorovaikutussunnitelman.

Vuorovaikutus työryhmän kokouksissa on asiantuntijoiden kokemusten mukaan keskustelunomaista eikä osallistavia menetelmiä yleensä tarvita, kun ryhmän koko pidetään tarpeeksi pienenä. Kokouksilla on yleensä ennakoon laadittu asialista, jonka mukaisesti keskustelu etenee puheenjohtajan johdolla. Asialista luo rungon keskustelulle, mutta siinä ei yleensä tarkemmin määritellä kaikkia keskusteltavia asioita.

Ohjausryhmän kokouksissa ohjausryhmän jäsenillä on mahdollisuus kommentoida työryhmän laatimaa suunnitelmaluonnosta, työn tavoitteita ja työn kannalta keskeisiä asioita. Ohjausryhmä kokoontuu työn keskeisissä vaiheissa, joita ovat

- työn aloitus,
- tavoitteiden muodostaminen,
- varsinaisen strategian hyväksyminen ja tärkeimpien linjausten muodostaminen sekä
- luonnoksen hyväksyminen ja aiesopimuksen laatiminen.

Työryhmä tekee joskus lisäksi mielipidekyselyitä ohjausryhmälle (Helaakoski 2015). Myös tätä kautta ohjausryhmän jäsenillä on mahdollisuus osallistua työhön.

Ohjausryhmän kokouksissa hyödynnetään asiantuntijoiden mukaan usein työpajatyöskentelyä. Ideana työpajoissa on se, että kaikkien jäsenten ajatukset tulisivat varmasti kuulluksi. Asiantuntijat kokivat, että perinteisissäkin kokouksissa kaikki halukkaat saavat yleensä puheenvuoron. On kuitenkin luonnollista, että toiset puhuvat enemmän kuin toiset, minkä vuoksi työpajatyöskentely on etenkin suurissa ohjausryhmissä perusteltua. Työpajoissa saadaan esille enemmän näkemyksiä kuin perinteisissä kokouksissa, joissa yksi esittelee ja muut kommentoivat. Myös osallistavia menetelmiä, kuten erilaisia teemakeskusteluja ja ns. "post it -menetelmiä" käytetään asiantuntijoiden mukaan paljon, jotta hiljaisemmatkin työryhmän jäsenivät pääsisivät ääneen. Työpajatyöskentely on todettu hyväksi toimintatavaksi, kunhan työpajoja ei ole liikaa tai liian usein.



Työ- ja ohjausryhmän jäsenillä on kokousten ja työpajojen lisäksi yleensä mahdollisuus tutustua materiaaleihin etu- ja jälkikäteen. Kommentoimalla materiaaleja foorumin ulkopuolella on mahdollisuus vaikuttaa työn sisältöön, vaikka henkilö ei olisi päässyt foorumiin paikalle tai jokin asia olisi jäänyt siellä sanomatta. Asiantuntijat kertoivat, että monissa töissä käytetään myös projektipankkeja, jotka ovat internet-pohjaisia sovelluksia, joihin voidaan ladata kokousmuistioita ja muita työhön liittyviä materiaaleja. Projektipankkeja käytetäänkin lähinnä materiaalien jakamiseen, vaikka nykytekniikoilla olisi mahdollista hyödyntää niitä myös vuorovaikutusvälineenä. Projektipankin kautta voisi esimerkiksi työskennellä yhdessä ja muokata samaa tiedostoa.

Asiantuntijat kertoivat haastatteluissa, että vuorovaikutusta etenkin työryhmän kesken tapahtuu myös sähköpostitse. Työryhmän kokousten välillä keskustellaan sähköpostitse seuraavien kokousten aikatauluista, mutta myös työn sisällöstä. Kokoukset ovat kuitenkin ensisijainen vuorovaikutuskanava ja kaikki päätökset tehdään kokouksissa, ei sähköposteilla.

Kuntien edustajat ovat läsnä työ- ja/tai ohjausryhmän kokouksissa. Joskus on kuitenkin tarpeellista kysellä muidenkin kuntien virkamiesten kuin varsinaisesti prosessiin osallistuvien virkamiesten näkemyksiä. Asiantuntijoiden mukaan kuntien työntekijöitä ja kuntapäätäjiä kytetään mukaan työhön kuntatyöpajojen ja kuntaseminaarien kautta. Valtuutetuilta kysellään joskus myös suoraan esimerkiksi kyselyillä, mitä liikennejärjestelmään liittyviä asioita he pitävät tärkeänä. Lisäksi kyselyitä tehdään joskus kuntien työntekijöille.

Haastatteluissa kävi ilmi, että työryhmän jäsenet kokoontuvat tyypillisesti keskustelemaan jostakin liikennejärjestelmäsuunnitelmaa koskevasta aiheesta valmiiseen foorumiin. Tämän kaltainen foorumi voi olla esimerkiksi maakuntakaavan kokous, jossa työryhmän jäsenet ovat valmiiksi koolla. Myös esimerkiksi kunnanvaltuuston kokouksissa työryhmä voi käydä esittelemässä työtä ja saamassa palautetta. Näin työryhmän ei tarvitse erikseen järjestää kokousta, mikä tehostaa työskentelyä ja lisää osallistumisaktiivisuutta.

Sidosryhmät pyritään kytkemään mukaan kyselyiden, seminaarien ja työpajojen kautta. Kyselyissä vastausmäärät jäävät asiantuntijoiden kokemusten perusteella usein melko vähäisiksi. Tämä johtunee siitä, että kyselyitä toteutetaan niin paljon, etteivät ihmiset jaksa vastata kyselyihin. Elinkeinoelämää pidetään tärkeänä liikennejärjestelmän osapuolena ja siksi elinkeinoelämän toimijat kytetään prosessiin lähes aina. Elinkeinoelämän toimijoille lähetetään kyselyitä, joiden avulla pyritään selvittämään heidän näkemyksiään liikennejärjestelmän kehittämisestä. Toinen usein käytetty tapa kytkeä elinkeinoelämä suunnitteluprosessiin on käymällä keskustelemassa Kauppakamareissa.

Asukkaille ei asiantuntijoiden mukaan yleensä tehdä suoraan liikennejärjestelmäsuunnitteluun liittyviä kyselyitä. Asukkailta kuitenkin kerätään jatkuvasti tietoa erilaisten

muihin projekteihin ja suunnitelmiin liittyvien kyselyiden kautta. Liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa olennaista on koota yhteen toteutettujen kyselyiden tuloksia ja muuta asukkaista saatavilla olevaa tietoa ja tilastoja. Jos näin tehdään, ei varsinaisia suoria kyselyitä tarvita. Asukkaille kuitenkin tiedotetaan liikennejärjestelmätyön käynnistymisestä ja ilmoitetaan esimerkiksi maakuntaliiton internetsivuilla yhteyshenkilön tiedot, jolloin asukkailla on mahdollisuus halutessaan kertoa mielipiteitensä työhön liittyen. Asiantuntijoiden kokemusten mukaan työn aikana tulee kuitenkin vain muutamia yhteydenottoja.

Haastatellut asiantuntijat kertoivat, että erilaisia intressiryhmien etuja ajavia yhdistyksiä on usein yritetty saada mukaan liikennejärjestelmäsuunnitteluun, mutta niiden osallistuminen on ollut vähäistä. Yhdistyksillä on harvoin resursseja osallistua liikennejärjestelmäsuunnitteluun, vaikka heitä mukaan pyydetäänkin. Työn käynnistymisestä ilmoitetaan intressiryhmille, jolloin heillä on mahdollisuus ottaa yhteyttä projektipäällikköön tai muuhun yhteyshenkilöön ja sitä kautta osallistua työhön omien resurssiensa puitteissa. Osallistumisaktiivisuudessa on asiantuntijoiden mukaan alueellisia eroja. Osallistumisaktiivisuus vaikuttaisi riippuvan myös paljon yhdistysten työntekijöiden henkilökoh- taisesta aktiivisuudesta.

Liikennejärjestelmäsuunnitelma tehdään tiiviissä vuorovaikutuksessa päättäjien kanssa. Päättäjät otetaan mukaan suunnitteluun lausuntovaiheissa. Lausuntovaiheita on tyypillisesti työn aikana kaksi. Ensimmäinen lausuntovaihe on tavoitteiden muodostamisen jälkeen. Silloin kuntavaltuusto ja maakuntahallitus hyväksyvät työhön asetetut tavoitteet. Toinen lausuntovaihe on työn lopussa. Silloin hyväksytään luonnos ja sitoudutaan aiesopimukseen. Asiantuntijat olivat panneet merkille, että suunnittelun loppuvaiheessa työn sisältöön tulee harvoin muutoksia. Tämä johtune siitä, että päättäjillä on ollut mahdollisuus kommentoida työtä jo aiemmissa vaiheissa. Päättäjät pääsevät vaikuttamaan työhön myös muualla kuin varsinaisissa lausuntovaiheissa. Asiantuntijat kertoivat, että päättäjille lähetetään usein kyselyitä tai järjestetään seminaareja tai työpajoja, joissa päättäjät pääsevät kertomaan mielipiteensä ja toivomuksensa työn suhteen. Tavoitteena on, että lausuntovaiheessa työhön tulisi mahdollisimman vähän muutoksia, minkä vuoksi päättäjien ajatukset liikennejärjestelmästä pyritään selvittämään hyvissä ajoin.

### **5.3 Diskurssit ja poliittinen valta**

Vuorovaikutuksen rooli liikennejärjestelmäsuunnittelussa on asiantuntijoiden mielestä korostunut viime vuosina. Perinteisen insinööriosaimisen tarve on muuttunut kapeammaksi ja rinnalle on tullut sosiaalisten vaikutusten arviointia ym. Siksi liikennejärjestelmäsuunnittelun osapuolilta vaaditaan entistä laajempaa osaamista ja sosiaalisia taitoja. Sosiaalisia taitoja tarvitaan foorumeissa, jotta instituutioilla olisi mahdollisuus hyödyntää käytettävissään olevaa poliittista valtaa. Poliittinen valta ei ole vain päättäjillä olevaa päätöksentekovaltaa. Valtaa on kaikilla niillä instituutioilla, jotka kykenevät jollakin tavalla vaikuttamaan muiden käytökseen tai ajatteluun.

Liikennejärjestelmäsunnittelussa valtaa käytetään edellisessä kappaleessa kuvatuissa foorumeissa. Foorumeissa käydään keskusteluja, diskursseja, joissa instituutiot esittävät omia argumenttejaan pyrkien saamaan argumenteilleen legitimitettä ja sitä kautta tekemään niistä osa yhteistä politiikkaa. Liikennejärjestelmäsunnittelussa tämä tarkoittaa pyrkimystä saada instituution näkemykset, ideat ja tavoitteet osaksi laadittavaa liikennejärjestelmäsunnitelmaa. Jotta tämä olisi mahdollista, tarvitsevat instituutiot kanavan, jonka kautta saada oma agendansa kuuluviin. Lisäksi instituutioilla on oltava valtaa, jotta niiden esittämät agendat voivat saada legitimitettä.

Usein vallan käyttö yhdistetään päätöksentekoon. Todellisuudessa valtaa kuitenkin käytetään jo ennen varsinaista päätöksentekoa. Siksi myös niillä instituutioilla, joilla ei ole päätöksentekovaltaa, voi olla poliittista valtaa, jolla ne kykenevät vaikuttamaan päätettäviin asioihin ennen varsinaista päätöksentekoa. Liikennejärjestelmäsunnitteluprosessia ja siinä esiintyviä diskursseja tarkasteltaessa on hyvä muistaa, että liikennejärjestelmäsunnitelman tarkoitus ei ole tehdä päätöksiä toteutettavista hankkeista, vaan sen tarkoitus on kehittämistarpeiden tunnistaminen (Kivari 2015). Liikennejärjestelmäsunnittelussa pyritään vastaamaan kysymykseen: "Missä asioissa on tarpeen tehdä päätös ja millä aikajänteellä?". Toisin sanoen, suunnitelmassa on tarkoitus päättää, mitä prosesseja ja hankkeita on tarpeen viedä eteenpäin. Varsinaiset toteutettaviin hankkeisiin liittyvät päätökset kuitenkin tehdään muualla. Tästä johtuen etenkin laajoihin ja paljon resursseja vaativiin hankkeisiin liittyvät asiat kirjataan suunnitelmiin usein epämääräisesti ja kierrellen. Asiantuntijoiden näkemys oli, että kiertelevien sanamuotojen tarkoitus on ilmaista kiistanalaiset ja laajempaa selvitystä vaativat tai muualla päätettävät asiat siten, että keskustelu pysyy yllä eikä tulehdu. Kiertelevillä sanamuodoilla kerrotaan lukijalle, että asiasta on ollut erilaisia näkemyksiä.

### **5.3.1 Instituutioiden valta-asema ja vallan käyttömuodot**

Liikennejärjestelmäsunnitteluun osallistuvat instituutiot ovat saaneet valtaa jo siinä vaiheessa, kun ne on otettu mukaan suunnitteluprosessiin. Mitä useammassa foorumissa instituutioilla on mahdollisuus olla mukana, sitä enemmän vallan käyttömahdollisuuksia niillä on. Lisäksi instituutioiden välillä voidaan tunnistaa niiden laissa määriteltyyn asemaan perustuvaa hierarkiaa. Seuraavissa kappaleissa kuvataan kunkin instituution valta-asemaa ja sen käytössä olevia vallan käyttömuotoja sekä instituutioiden välisiä valtasuhteita.

Prosessin hierarkiassa ylimpänä on maakuntaliitto, jolla on lakiin kirjattu asema prosessin omistajana. Siten maakuntaliitoilla voidaan nähdä olevan eniten laillistettua auktoriteettia. Laillistettua auktoriteettia on myös Liikennevirastolla. Asiantuntijoiden mukaan ristiriitatilanteissa pyritään löytämään kompromissi kummankin tahon kesken, vaikka lopullinen päätös siitä, miten kiistanalainen asia suunnitelmaan kirjataan, kallistuukin yleensä hieman enemmän maakuntaliiton kannalle. Maakuntaliitot siis käyttävät laillistettua valtaansa, mutta kykenevät kuitenkin tekemään kompromisseja.

Koska maakuntaliitot osallistuvat kaikkiin työ- ja ohjausryhmätapaamisiin ja seminaareihin ynnä muihin foorumeihin, on heillä selvästi parhaat mahdollisuudet käyttää valtaa prosessissa. Myös konsultilla voidaan nähdä olevan melko hyvät mahdollisuudet poliittisten vallan käyttöön, sillä konsultilla on laaja pääsy foorumeihin ja sitä kautta mahdollisuus osallistua diskursseihin. Vaikka konsultti ei kuulu päätöksentekijöihin, on sillä mahdollisuus käyttää poliittista valtaa ennen päätöksentekoa. Konsultti on itse asiassa käyttänyt valtaansa jo tarjoustaan tehdessään.

Haastatellut asiantuntijat, jotka toimivat liikennejärjestelmäsuunnittelussa konsulttina, kokivat, että heidän asiantuntijuuteensa luotetaan ja heidän tietämystään arvostetaan. Tästä voidaan päätellä, että konsultin valta on pätevää auktoriteettia eli asiantuntijuuteen perustuvaa valtaa. Asiantuntijoiden mukaan konsultti tuntee yleensä hyvin kokouksissa käsiteltävät asiat, sillä konsultti yleensä valmistelee kokousmateriaalin. Konsultti pystyy vaikuttamaan päätöksen tekijöihin tuomalla asiat järkevästi esille ja perustelemalla argumenttinsa. Jotta konsultilla olisi asiantuntijavaltaa, tulee konsultin olla pätevä ja sillä tulee olla substanssiosaamista. Asiantuntijoiden mielestä pätevä konsultti osaa ottaa kantaa asioihin ja haastaa työryhmän jäsenet rakentavaan keskusteluun. Lisäksi konsultin on oltava pätevä toimimaan asioiden esittelijänä foorumeilla eli sillä tulee olla hyvät vuorovaikutus- ja kirjoitustaidot. Haastatellut konsultit kokivat, että maakuntaliitot ja muut työryhmässä toimivat tahot luottavat heidän asiantuntijuuteensa, sillä he ovat ennestään tuttuja ja tehneet liikennejärjestelmätyötä yhdessä. Tämä vahvistaa käsityksen siitä, että konsultin valta on nimenomaan asiantuntijavaltaa.

Työryhmän jäsenet ovat, ainakin teoriassa puheenjohtajatahoa lukuun ottamatta tasarvoisia. Asiantuntijoiden mukaan niiden tahojen painoarvo kuitenkin käytännössä korostuu, jotka viime kädessä asioita toteuttavat. Usein ELY-keskukset ja suuret kaupungit vaikuttavat käytännössä lopputulokseen enemmän kuin pienet kunnat, sillä niiden alueelle kohdistuu enemmän suunniteltavia toimenpiteitä. Sitä osapuolta, jonka alueelle toimenpiteet kohdistuvat ja joka vastaa suunniteltavan toimenpiteen toteutuksesta, kuunnellaan asiantuntijoiden mukaan foorumeilla eniten. Sillä on siis alueellisesti vertailtuna eniten valtaa. Esimerkiksi joukkoliikennehankkeissa usein keskuskaupunki on suurimmassa roolissa, sillä keskuskaupunkiin kohdistuu eniten joukkoliikennettä. Suurilla kaupunkiseuduilla tehdään usein ensin rakennemalli tai keskuskaupungin sisäinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ja vasta sen jälkeen seudullinen suunnitelma (Kivari 2015). Tämä tasapainottaa kaupunkien välistä kokoeroa ja estää keskuskaupungin liiallisen painottumisen.

Puheenjohtajalla on muuta työryhmää enemmän valtaa. Puheenjohtajan valta perustuu hänelle henkilökohtaisesti määritellyyn valta-asemaan sekä instituution, yleensä maakuntaliiton, tuomaan laillistettuun auktoriteettiin. Puheenjohtaja pääsee johdattelemaan keskustelua kokouksissa, painottamaan haluamiaan asioita, vetämään yhteen keskustelun tulokset ja muotoilemaan tehdyt päätökset parhaaksi näkemäänsä muotoon. Vallan käytön näkökulmasta puheenjohtaja voidaan nähdä omana instituutionaan, jolla on vahva rooli työssä. Puheenjohtaja on prosessin hierarkian ylimmällä portaalla.

Kuntajohtaja on kunnan sisällä toimiva instituutio, jolla on sekä asiantuntijavaltaa että henkilökohtaista valtaa, joiden avulla hän voi vaikuttaa kuntansa viranomaisiin ja päättäjiin. Lisäksi kuntajohtajalla on laillistettua auktoriteettia suhteessa kunnan muihin työntekijöihin. Kuntajohtaja pääsee hyödyntämään valta-asemaansa keskustellessaan kunnan virkamiesten kanssa ja esitellessään asioita kuntahallitukselle. Kuntajohtajan näkemyksiä kunnioitetaan ja siksi on tärkeää, että kuntajohtajan ja hankeryhmän näkemykset kohtaavat.

Poliitikot, erityisesti ministeriasemassa olevat tai paljon julkisuutta saaneet, saattavat käyttää nimeään hyväksi ja pyrkiä vaikuttamaan sen avulla. Asiantuntijoiden mukaan näiden henkilöiden kannanottoja kuunnellaan, vaikka heillä ei olisikaan aseman tuomaa valtaa tai vahvaa asiantuntijuutta. Tällöin poliitikot käyttävät henkilökohtaista valtaa. Haastatteluissa tuli myös ilmi, että muutamissa yksittäistapauksissa virkamiehet ovat pyrkineet vaikuttamaan työn sisältöön varoittamalla, että työ saatetaan jättää hyväksymättä, jos tiettyjä hankkeita ei kirjata suunnitelmaan. Tämän kaltainen voimakas vaikuttaminen on saatettu kokea uhkailuna ja se voidaan mieltää pakottavaksi auktoriteetiksi. Nämä ovat kuitenkin yksittäistapauksia, eikä pakottavaa auktoriteettia tavata kuin harvoin liikennejärjestelmäsuunnittelussa.

### 5.3.2 Osallistumisaktiivisuus

Osallistumisaktiivisuuteen ja aitoon kiinnostukseen aiheesta liittyy myös valtaa. Sitoutumisen ja osallistumisen aste vaikuttavat vallan määrään diskurssien kautta, sillä mitä enemmän instituutio osallistuu diskursseihin, sitä enemmän sillä on valtaa. Myös kiinnostuksen määrä vaikuttaa vallan määrään. Jotta instituutiolla olisi valtaa mahdollisimman paljon, tulee sen edustajan osallistua mahdollisimman moniin diskursseihin, mutta sen pitää myös olla aidosti kiinnostunut aiheesta. Instituutionsa "pakottama" yksilö ei ole asiantuntijoiden mielestä yhtä motivoitunut käyttämään valtaansa foorumeissa, kuin aiheesta aidosti kiinnostunut yksilö. Ongelmallista virkansa puolesta osallistuvissa instituution edustajissa on asiantuntijoiden mukaan myös se, että he ovat usein sanansaattajia, jolloin he joutuvat ensin tuomaan instituutionsa argumentit esille foorumeissa ja viemään sitten saadun palautteen takaisin omaan instituutioon. Edustajan on tällöin oltava asiansa osaava ja kyettävä perustelemaan asiansa sekä foorumissa, että omassa instituutiossaan. Asian vieminen paikasta toiseen hidastaa prosessia, minkä lisäksi on vaarana, että viesti muuttuu matkan varrella.

Maakuntaliittojen, Liikenneviraston ja ELY-keskusten osallistumisaktiivisuus on asiantuntijoiden mielestä yleensä hyvä. Kunnissa osallistumisaktiivisuuteen heidän kokemustensa perusteella vaikuttaa se, kuinka paljon kunnan alueelle kohdistuu toimenpiteitä sekä se, kuinka paljon kunta kokee kykenevänsä vaikuttamaan työhön ja hyötymään siitä. Pienten kuntien osallistuminen ei ole yleensä yhtä aktiivista kuin isompien kuntien, eikä pieniä kuntia välttämättä aina pyydetä työryhmään mukaan. Esimerkiksi Satakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman työryhmässä mukana olivat kunnista vain Pori ja Rauma, pienempien kuntien ollessa mukana ainoastaan ohjausryhmässä. Myös Päijät-

Hämeessä pienet kunnat ovat jääneet työryhmän ulkopuolelle. Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelman toimenpideohjelmassa ei ole yhtään fyysistä toimenpidettä, jotka koskisivat esimerkiksi Hartolaa tai Sysmää. Pienten kuntien kohdalla asiantuntijat ovat havainneet myös prosessin pituudesta johtuvaa kyllästymistä, mikä ilmenee siten, että pienet kunnat eivät jaksakaan olla motivoituneita koko prosessin läpi. Työ- tai ohjausryhmään kuuluvat pienet kunnat tulevat yleensä paikalle kokouksiin, mutta niiden osallistuminen keskusteluun on vähäistä.

Myös muut kuin pienet kunnat ovat asiantuntijoiden mukaan kokeneet prosessin liian pitkäksi. Toiset ovat kuitenkin sitä mieltä, että prosessin aikana olisi tarpeen pitää pidempiä taukoja ja antaa asioiden hautua. Jos liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinta kytketään yhteen useamman vuoden kestävästä maakuntakaavoitusprosessin kanssa, olisi asiantuntijoiden mielestä perusteltua pitää pidempiä taukoja.

Asiantuntijahaastattelussa tuli esille, että joillakin seuduilla on kaksi samankokoista, kilpailevaa kaupunkia. Kaupunkien välinen kilpailuasema vaikuttaa siihen, haluavatko kaupungit olla työssä aktiivisesti mukana. Joskus toinen kilpailevista kaupungeista saattaa haastateltavien mukaan jopa jättäytyä prosessista kokonaan pois. Joillakin seuduilla kilpailevat kaupungit eivät kykene tekemään yhteistyötä, vaan osallistuvat kokouksiin lähinnä päästäkseen varmistamaan, ettei kilpailija saa omaan kaupunkiinsa kohdistuvia toimenpiteitä läpi. Kilpailu heijastuu selvästi prosessiin ja siihen, miten toimenpiteet kirjataan suunnitelmaan. Myös yhteistyö ohjausryhmässä heikkenee kilpailuaselman vuoksi.

Muut kuin työ- ja ohjausryhmän jäsenet eivät ole asiantuntijoiden kokemusten perusteella kovin kiinnostuneita osallistumaan työhön. Kunnissa osallistuminen työpajoihin ja seminaareihin kunnissa on yleensä melko heikkoa, ellei tilaisuutta mainosteta valtuustoseminaarina. Yleensä paikalle saapuu 2-3 innokkainta virkamiestä tai valtuutettua. Virkamiehille, viranomaisille, elinkeinoelämälle ja asukkaille tehtyjen kyselyiden vastausmäärät jäävät myös yleensä melko heikoiksi. Tämä saattaa johtua siitä, että muutenkin kyselyitä tehdään niin paljon, että niihin ei enää jakseta osallistua. Esimerkiksi Länsi-Uudenmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan alkuvaiheessa toteutettiin kysely liikennejärjestelmän tilasta kuntapäätäjille, kuntien ja valtion viranomaisille sekä elinkeinoelämän edustajille. Vastausprosentti oli 28 %. (Uudenmaan liitto 2014).

### 5.3.3 Agendoja ja arvomaailmoja

Instituutioilla on agendoja, joita ne pyrkivät viemään eteenpäin diskurssien kautta. Agendat heijastavat instituutioiden arvomaailmaa. Arvomaailman perusteella pystyy tunnistamaan, mikä on yksilön taustalla oleva instituutio, sillä instituutio määrittää ne perusarvot, joita yksilön tulee edistää. Asiantuntijahaastattelussa tuli ilmi, että liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuvilla henkilöillä on jonkin verran omia, henkilökohtaisia arvoja, jotka heijastuvat diskursseihin. Henkilökohtaiset arvot voivat liittyä esimerkiksi yksilön omiin liikkumistottumuksiin. Pääasiassa yksilöiden arvot mukailevat kui-

tenkin sen instituution arvomaailmaa, jota yksilö liikennejärjestelmäsuunnittelussa edustaa.

Liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuvilla viranomaistahoilla on melko selvä käsitys liikennepolitiikan sisällöstä sekä siitä, mitä tavoitteita kansallisessa liikennepolitiikassa halutaan viedä eteenpäin. Yleisiä, suunnittelua ohjaavia tavoitteita ovat kestävä kehitys, resurssien säästö, maakuntien välinen yhteistyö, liikenneturvallisuuden ja alueiden elinvoimaisuuden edistäminen sekä elinkeinoelämän kilpailukyvyn turvaaminen. (Kivari 2015 & Launonen 2015). Se, mitä näistä tavoitteista halutaan edistää eniten, vaihtelee hieman eri instituutioiden välillä.

Pääosin työ- ja ohjausryhmässä mukana olevien instituutioiden arvomaailmat ovat melko samansuuntaisia. Resurssien säästö on asiantuntijoiden näkemyksen mukaan yksi kiistelty tavoite. Liikennevirasto pyrkii edistämään tätä tavoitetta huomattavasti enemmän kuin muut viranomaistahot. Resursseja pyritään säästämään kirjaamalla suunnitelmiin paljon resursseja vaativia toimenpiteitä maltillisesti ja korostamalla sen sijaan pieniä toimenpiteitä sekä neliporrasperiaatetta. Neliporrasperiaate tarkoittaa lyhyesti sanottuna sitä, että pyritään ensisijaisesti korjaamaan ja parantamaan olemassa olevaa infrastruktuuria sen sijaan, että rakennettaisiin uutta. Lisäksi liikennejärjestelmäsuunnittelussa toiminnalliset toimenpiteet ovat korostuneet viime vuosina. Esimerkiksi Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelman toimenpideohjelmaan on listattu seuraavia toiminnallisia toimenpiteitä:

- kävelyn ja pyöräilyn markkinointikampanjat
- joukkoliikenteen informaation parantaminen
- kuntien liikenneturvallisuustyön koordinoitiryhmien toiminnan varmistaminen
- lasten pyöräilyn, nuorten mopoilun sekä iäkkäiden autoilun ja pyöräilyn koulutusten järjestäminen
- kaavojen auditointi liikenneturvallisuuden ja kestävien kulkutapojen edistämisen näkökulmasta. (Päijät-Hämeen liitto 2014).

Liikennevirastolla on usein kuntia parempi näkemys valtakunnallisesti käytettävissä olevista resursseista. Tämä johtaa haastateltavien mukaan joskus tilanteeseen, jossa kunnilla olisi halukkuutta viedä eteenpäin suuria hankkeita, mutta Liikennevirasto haluaa pitää hankelistat maltillisina. Kuntien lisäksi myös ELY-keskukset ja maakuntaliitot ovat Liikennevirastoa halukkaampia kirjaamaan suunnitelmaan suuria investointeja vaativia hankkeita. Vaikka kunnilla ja ELY-keskuksilla on usein halua ja intoa alueelliseen kehittämiseen, on niillä asiantuntijoiden mielestä joskus puutteita resurssitietoisuudessa. Tähän vaikuttaa merkittävästi se, onko kyseessä ensimmäinen alueelle tehtävä liikennejärjestelmäsuunnitelma, vai tehdäänkö suunnitelmaa vanhan liikennejärjestelmäsuunnitelman pohjalta. Jos laadittavan suunnitelman taustalla on vanha suunnitelma, on paikallisilla toimijoilla selvästi enemmän tietoisuutta resursseista.

Aina halu hankkeiden toteuttamiseen ei kuitenkaan ole kiinni resurssitietoisuudesta. Kunnilla on edunvalvonnallinen rooli, minkä vuoksi niiden on joskus pakko viedä

eteenpäin kuntalaisten kannalta tärkeitä hankkeita. Kuntalaisten edunvalvonta on yksi kuntien tärkeä agenda, jota ne pyrkivät viemään eteenpäin liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Haastatellut asiantuntijat kokivat, että edunvalvonnalliset asiat hankaloittavat suunnitteluprosessia ja instituutioiden välistä yhteistyötä.

Edunvalvonnan ohella, osittain myös siitä johtuen, kuntien tärkein agenda on alueellisen houkuttelevuuden edistäminen. Kunnat tuovat liikennejärjestelmäsuunnitteluun alueellista tietoutta oman kuntansa näkökulmasta. Eri kuntien välillä ei ole asiantuntijoiden mukaan suuria ristiriitoja. He olivat kuitenkin huomanneet tiettyjen asioiden aiheuttavan pieniä erimielisyyksiä. Esimerkiksi maankäytön suunnittelu on asia, joka herättää keskustelua. Kunnissa maankäyttö nähdään asumisen kilpailukyvyn näkökulmasta. Pienet kunnat näkevät valttinaan sen, että pystyvät tarjoamaan asukkaille väljyyttä, omakotiloasumista ja luonnon läheisyyttä. Suuremmat kunnat ja kaupungit haluavat usein pieniä kuntia enemmän edistää joukkoliikennettä ja tiivistää maankäyttöä. ELY-keskukset pyrkivät asiantuntijoiden mukaan sovittamaan eri kuntien agendoja ja tuovat samalla liikennejärjestelmäsuunnitteluun koko maakunnan laajuista alueellista tietoutta.

Haasteltujen asiantuntijoiden näkemyksen mukaan elinkeinoelämän toimijoilla on hyvin erilaiset arvot suhteessa työ- ja ohjausryhmien arvomaailmoihin. Työryhmässä pyritään edistämään liikennepolitiikan painotuksia, esimerkiksi kestävä kehitystä. Sidosryhmien kanssa keskustellessa tulee asiantuntijoiden mukaan kuitenkin ilmi myös toisenlaisia näkemyksiä. Elinkeinoelämän toimijat arvostavat usein ennen kaikkea liikkumisen nopeutta ja sujuvuutta sekä kuljetuksien täsmällisyyttä ja toimivuutta.

Kuvassa 7 on esitelty keskeisten instituutioiden tärkeimmät agendat.

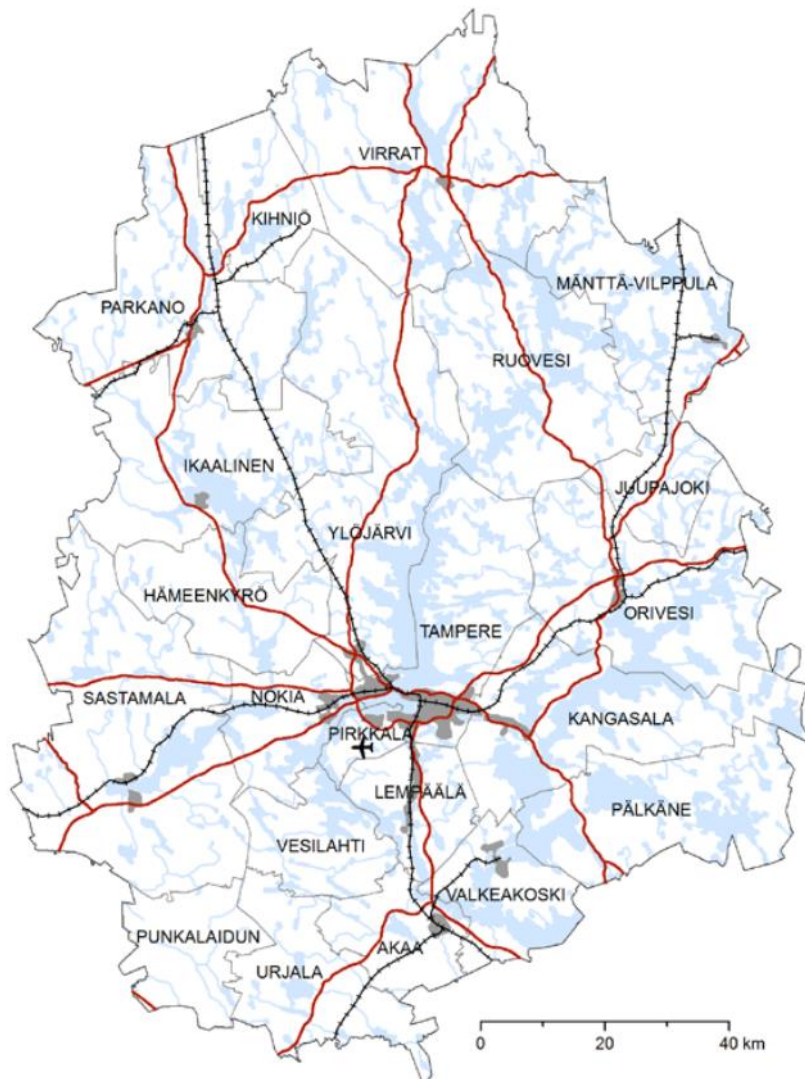
Liikennevirasto	ELY-keskus	Kunta	Maakuntaliitto	Elinkeinoelämä
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen valvonta</li> <li>• Resurssinäkökulma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuntien välisten ristiriitojen sovittelu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuntalaisten edun valvonta</li> <li>• Alueellinen houkuttelevuus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maakunnan kehittäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liikkumisen sujuvuus</li> <li>• Kuljetusten toimivuus</li> </ul>

Kuva 7. Instituutioiden agendat



## 6 CASE: Pirkanmaan maakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma

Pirkanmaan tuorein liikennejärjestelmäsuunnitelma julkaistiin alkuvuodesta 2012 ja sen aikajänne ulottuu vuoteen 2040. Suunnitelma on laadittu rinnakkain Pirkanmaan 2. vaihemaakuntakaavan kanssa. Suunnitelma oli ensimmäinen alueelle laadittu liikennejärjestelmäsuunnitelma eikä suunnitelman pohjalla ollut aiempaa liikennestrategiaa. Suunnitelman valmisteli hankeryhmä (työryhmä), johon kuului edustajia Pirkanmaan liitosta, Pirkanmaan ELY-keskuksesta, Liikennevirastosta, Tampereen kaupungilta sekä Juupajoen, Akaan ja Hämeenkyrön kunnista. Konsulttina työssä toimi Strafica Oy. Hankeryhmän lisäksi työhön osallistui erillisselvitysten kautta joukkoliikenteen, logistiikan, liikenneturvallisuuden sekä liikkumisen hallinnan ja älyliikenteen asiantuntijoita. Kunkin erillisselvitystä valmisteli erillinen työryhmä, jonka lisäksi erillisselvityksiin osallistui kuhunkin aihealueeseen liittyviä sidosryhmiä seminaarien ja kyselyiden kautta. Myös varsinaiseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistui suuri määrä sidosryhmiä. Sidosryhmille järjestettiin työn aikana kaksi seminaaria, joiden lisäksi sidosryhmiä osallistettiin esimerkiksi kyselyiden kautta.



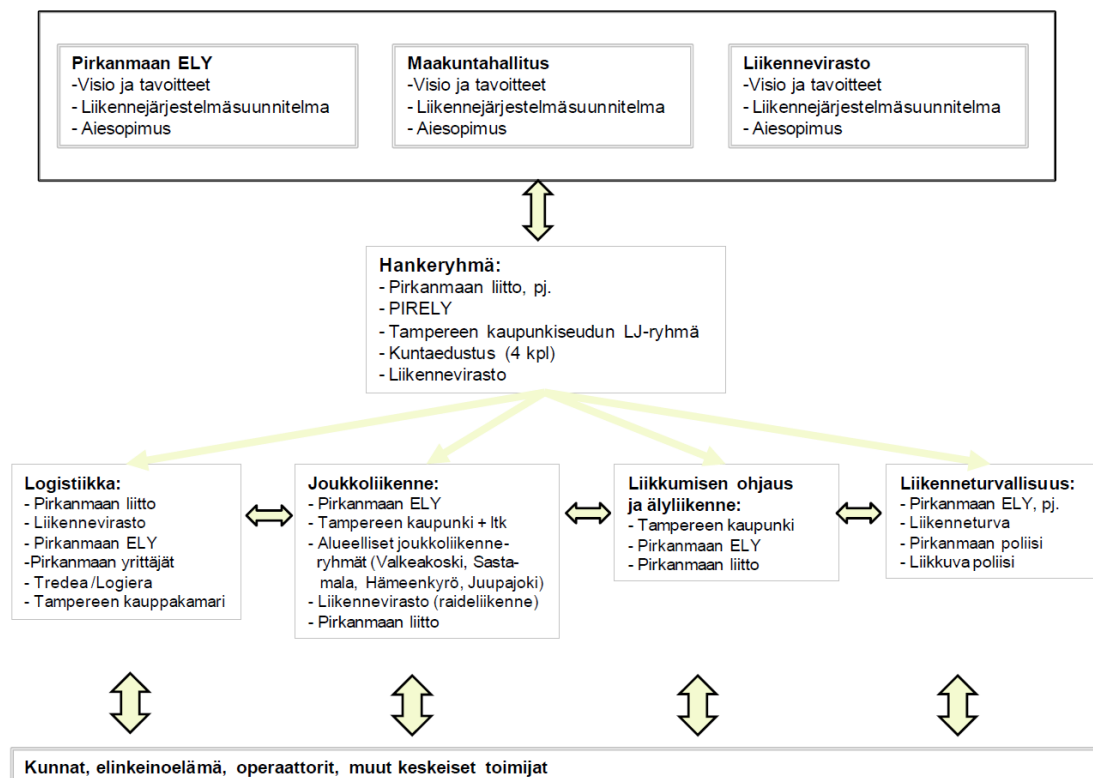
Kuva 8. Pirkanmaa

CASE-esimerkin tarkastelussa tutkitaan tarkemmin Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaprosessia pyrkien löytämään mahdollisia puutteita ja ongelmia prosessissa. Puutteiden löytämisessä käytetään apuna instituutioiden, foorumien ja diskurssien tarkastelua eli sosiologisen institutionalismin peruspilareita. Tutkimusta ohjaava seuraavat tutkimuskysymykset:

- Ovato kaikki hankeryhmän jäsenet osallistuneet aktiivisesti työhön? Jos eivät, niin miksi?
- Onko kaikille tarpeellisille sidosryhmille annettu mahdollisuus osallistua työhön?
- Kohtasivatko oikeat instituutiot oikeissa foorumeissa?

## 6.1 Työn organisointi

Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaa johti hankeryhmä, jonka puheenjohtajana toimi Pirkanmaan liiton edustaja. Hankeryhmän lisäksi työhön osallistuivat Pirkanmaalla sijaitsevat kunnat ja muut keskeiset viranomaistahot. Elinkeinoelämää pidettiin tärkeänä osallisena työssä ja elinkeinoelämän edustajat pyrittiin kytkemään tiiviisti työhön. Työn organisoinnista vastaavat tahot on esitetty alla olevassa kuvassa 9.



Kuva 9. Pirkanmaan LJS-työn organisointi (Pirkanmaan liitto 2011).

Hankeryhmän eri osapuolten tehtävä oli välittää edustamansa instituution intressit ja agendat muiden hankeryhmän jäsenten tietouteen ja huolehtia niiden huomioimisesta suunnittelussa. Osapuolten tuli myös tiedottaa instituutiotaan työn sisällöstä ja tuloksista. Hankeryhmä käsitteli konsultin valmistelemat aineistot ja vei eteenpäin käytännön suunnitteluprosessia. Hankeryhmä kommentoi erillisselvitysten materiaaleja ja hyväksyi

erillisselvitysten tulokset. Sidosryhmät, kuten elinkeinoelämän toimijat, vaikuttivat työn sisältöön erillisselvitysten tai suoraan hankeryhmän kautta.

Erillisselvityksiä laatineet asiantuntijaryhmät koottiin siten, että saatiin mahdollisimman osaava kunkin aihepiirin erityisasiantuntijaryhmä. Hankeryhmän edustajat saivat itse arvioida, näkevätkö tarpeelliseksi osallistua erillisselvitysten asiantuntijaryhmiin. Asiantuntijaryhmät pyrittiin pitämään sopivan pieninä, jotta olennaisiin asioihin pystyttäisiin perehtymään tarpeeksi perusteellisesti. Pienillä asiantuntijaryhmillä haluttiin myös varmistaa, ettei kukaan joudu osallistumaan asiantuntijakokouksiin "turhaan", mikä on tyypillistä laajemmissa kokouksissa. Aiemmin tässä diplomityössä tehtyjen asiantuntijahaastatteluiden perusteella todettiin, että pienemmissä ryhmissä yhteistyö on mutkattomampaa ja keskustelu hedelmällisempää (ks. s. 48). Erillisselvityksissä on ollut sama idea, eli ryhmien koot on tarkoituksella pidetty pieninä, jotta keskustelu ei poikkeaisi keskeisten asioiden ulkopuolelle ja jotta ryhmän jäsenet keskustelisivat asioista syvällisemmin, kuin mitä esimerkiksi yli 10 hengen ryhmässä olisi mahdollista.

## **6.2 Sidosryhmät**

Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmassa sidosryhmät osallistettiin työhön kahden LJS-seminaarin sekä erillisselvityksissä järjestettyjen seminaarien ja työpajojen kautta. Osa sidosryhmistä osallistui työhön sekä LJS-seminaarien että erillisselvitysten kautta.

Seuraavissa kappaleissa on esitelty työhön osallistuneita sidosryhmiä sekä syitä niiden osallistamiseksi työhön. Kuviin 10-13 on koottu kaikki sidosryhmät, jotka ovat jonkun seminaarin tai työpajan kautta olleet mukana työssä. Sidosryhmät on ryhmitelty sen mukaan, mitä liikennejärjestelmän osa-aluetta ne selkeimmin edustavat.

Pirkanmaa sijaitsee Suomen liikenneverkon keskeisessä solmukohdassa ja sillä on logistisesti merkittävä asema. Siksi logistiikka on noussut tärkeään rooliin liikennejärjestelmäsuunnitelmassa. Logistiikan erillisselvityksen laati työryhmä, joka koostui Pirkanmaan liiton, Liikenneviraston, Pirkanmaan ELY-keskuksen, Tampereen kauppakamarin ja Tampereen yrittäjien edustajista. Lisäksi työryhmässä oli mukana logistiikan asiantuntijoita konsultointiyrityksistä. Vuorovaikutus logistiikan sidosryhmiin tapahtui tärkeimmille toimijoille suunnatuilla haastatteluilla sekä laajemmilla kyselyillä ja työpajoilla. Osa logistiikan erillisselvityksen sidosryhmistä osallistui myös liikennejärjestelmäsuunnitelman seminaareihin. Kuvassa 10 (s. 60) on esitetty suoraan liikennejärjestelmäsuunnitelmaan vaikuttaneet logistiikan toimijat (alhaalla vasemmalla) sekä erillisselvityksessä mukana olleet toimijat (oikealla). Logistiikan toimijoiden lisäksi liikennejärjestelmäsuunnitelmaan osallistui muita elinkeinoelämän edustajia, kuten elinkeinoelämän toimintaympäristöä tukeva kauppakamari, yrittäjien etua ajava Pirkanmaan yrittäjät sekä joitakin Pirkanmaalla toimivia merkittäviä yrityksiä. Pirkanmaalla elinkeinoelämän toiminnassa korostuvat erityisesti metsä- ja teknologiateollisuus sekä kaupan ala.



Kuva 10. Elinkeinoelämän ja logistiikan sidosryhmät

Valtakunnalliset liikennepolitiikan linjaukset korostavat kestävästä kehityksestä ja kestävien liikkumismuotojen suosimisesta, jossa yhtenä merkittävänä tekijänä on joukkoliikenne. Myös Pirkanmaalla joukkoliikenne nähdään olennaisena liikkumismuotona, jonka kehittämiseen halutaan panostaa. Joukkoliikenteen kehittäminen on tärkeää ympäristövaikutusten lisäksi myös tasapuolisten liikkumismahdollisuuksien kannalta. Liikennejärjestelmäsunnitelmassa joukkoliikenteellä on ollut merkittävä rooli. Työhön osallistui seminaarien ja työpajojen kautta alueelliset joukkoliikennetyöryhmät, VR, linja-autoliitto ja Tampereen aluetaksi Oy. Kaikkia joukkoliikenneoperaattoreita ei kutsuttu varsinaisen liikennejärjestelmäsunnitelman seminaareihin, vaan operaattorit kytkettiin työhön erillisselvityksen kautta. Varsinaiseen liikennejärjestelmäsunnitelmaan osallistuneet joukkoliikenteen toimijat on esitetty kuvassa 11 (s. 61) vasemmalla ja joukkoliikenteen erillisselvitykseen osallistuneet toimijat oikealla.

Joukkoliikenne	Joukkoliikenteen erillisselvitys
Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä (Hämeenkyrö)	Pirkanmaan ELY
Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä (Sastamala)	Hämeenkyrö
Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä (Nokia)	Juupajoki
Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä (Urjala)	Sastamala
Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä (Valkeakoski)	Pirkanmaan liitto
Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä (Tampere)	VR
Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä (Ikaalinen)	Länsilinjat Oy
Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä (Lempäälä)	Väinö Paunu Oy
Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä (Orivesi)	Luopioisten linja Oy
Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä (Kangasala)	Linja-autoliitto
Linja-autoliitto	Strafica Oy
VR	
Länsilinjat Oy	
Luopioisten Linja Oy	
Tampereen Aluetaksi Oy	

Kuva 11. Joukkoliikenteen sidosryhmät

Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan aikaan oli käynnissä valtakunnallisen liikenneturvallisuussuunnitelman valmistelu. Jotta liikenneturvallisuus tulisi huomioitua Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmassa sen vaatimalla tarkkuudella ja jotta suunniteltavat toimenpiteet olisivat linjassa valtakunnallisen liikenneturvallisuussuunnitelman kanssa, nähtiin tarpeelliseksi laatia erillisselvitys liikenneturvallisuuteen liittyen. Erillisselvityksen työryhmään kuului liikenneturvallisuuden asiantuntijoita Pirkanmaan ELY-keskuksesta, liikenneturvallisuustyön keskusjärjestö Liikenneturvasta sekä Pirkanmaan poliisista ja liikkuvasta poliisista. Lisäksi tehtiin kyselyitä kuntien liikenneturvallisuustilanteesta ja järjestettiin liikenneturvallisuusfoorumi, johon osallistuneet sidosryhmät näkyvät kuvassa 12 (s. 62) oikean puoleisessa laatikossa.

Liikenneturvallisuus	Liikenneturvallisuuden erillisselvitys
Poliisi	Pirkanmaan liitto
Tampereen aluepelastuslaitos	Pirkanmaan ELY
Pirkanmaan hätäkeskus	Linja-autoliitto
Liikenneturva	Taksiliitto
Liikkuva poliisi	Sisä-Suomen kuljetusyrittäjät ry
	Rahtarit ry
	Suomen autokoululiitto
	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
	Autoliitto
	Pohjois-Hämeen riistanhoitopiiri
	Tampereen aluepelastuslaitos
	Pirkanmaan hätäkeskus
	Tampereen teknillinen yliopisto
	Mänttä-Vilppula
	Akaa
	Tampereen ammattiopisto
	Puolustusvoimat
	Pälkäne
	Tampere
	Suomen liikenneliitto SuLi ry

Kuva 12. Liikenneturvallisuuden sidosryhmät

Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmassa ei ollut hankeryhmän lisäksi ohjausryhmää, jonka kautta muut kuin hankeryhmään kuuluvat kunnat pääsisivät kommentoimaan työtä. Kunnat kytkettiin työhön kyselyiden, seutukuntakierrosten, kuntajohtajataapaamisten sekä seminaarien kautta. Kaikki alueen kunnat osallistuivat seminaareihin. Kunnat ja muut liikennehallinnon tahot on lueteltu kuvassa 13 (s. 63) vasemmalla.

Työn aikana järjestettyihin kahteen seminaariin osallistui joukko asiantuntijoita, jotka voidaan karkeasti luokitella liikennealan asiantuntijoihin (kuvassa 13 oikealla ylhäällä) ja muihin asiantuntijoihin (oikealla alhaalla).

<b>Liikennehallinto</b> Pirkanmaan ELY-keskus Liikennevirasto LVM Tampereen kaupunki Hämeenkyrö Urjala Parkano Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmäryhmä Sastamala Tampereen seudun kuntayhtymä Kihniön kunta Oriveden kaupunki Pirkanmaan liitto Nokian kaupunki Vesilahti Mänttä-Vilppula Akaa Ylöjärvi Juupajoki Kymäkoski Lempäälän kunta Tampere Pirkanmaan liitto Etelä-Pirkanmaan seutuhallinto Valkeakosken kaupunki Virtain kaupunki Kangasalan kunta Punkalaitumen kunta Tampereen seutu Ikaalinen	<b>Liikenteen asiantuntijat</b> Strafica Oy VTT TTY, tiedonhall. ja logistiikka A-insinöörit Oy Autokoulu City Catella Property Oy TAO, liikennekoulutus Satakunnan lennosto Infotripla Finnpark
	<b>Muut</b> Kansanedustaja ECO <sub>2</sub> -Ekotehokas Tampere 2020 Tampereen tulli Motiva Hermia Ekokumppanit

Kuva 13. Liikennehallinnon toimijat, liikenteen asiantuntijat sekä muut sidosryhmät

### 6.3 Järjestetyt foorumit

Taulukossa 3 (s. 64) on listattu kaikki Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaprosessin aikana järjestetyt foorumit ja niihin osallistuneet instituutiot. Hankeryhmän 12. kokouksen muistiota ei tätä työtä varten löydetty, joten sen päivämäärä ja kokouksen osallistujat eivät ole tiedossa. Työn aikana järjestettiin 15 hankeryhmän kokousta ja kaksi seminaaria, joihin kutsuttiin kaikki työn kannalta olennaisiksi nähdyt sidosryhmät. Lisäksi työssä tehtiin neljä erillisselvitystä, joihin liittyen järjestettiin kokouksia ja seminaareja.



Taulukko 3. Järjestyt foorumit ja niihin osallistuneet instituutiot

Foorumi	Päivämäärä	Osallistujat
Hankeryhmän kokous	28.10.2010	Pirkanmaan liitto, Pirkanmaan ELY, Liikennevirasto Tampereen kaupunki, Konsultti, Alikonsultti
Erillisselvityksen kokous	28.10.2010	Liikkumisen hallinnan työryhmä
Hankeryhmän kokous	24.11.2010	Hankeryhmän jäsenet, Juupajoki puuttui
Hankeryhmän kokous	5.1.2011	Hankeryhmän jäsenet
LJS Seminaari	19.1.2011	Hankeryhmä ja kaikki sidosryhmät
Erillisselvityksen kokous	28.1.2011	Joukkoliikennetyöryhmä
Hankeryhmän kokous	2.2.2011	Hankeryhmän jäsenet, Tampere puuttui
Erillisselvitys seminaari	18.2.2011	Joukkoliikennetyöryhmä, joukkoliikenteen sidosryhmät
Erillisselvityksen kokous	28.2.2011	Logistiikan asiantuntijaryhmä
Erillisselvityksen kokous	8.3.2011	Liikkumisen hallinnan työryhmä
Erillisselvityksen kokous	9.3.2011	Liikenneturvallisuuustyöryhmä
Hankeryhmän kokous	10.3.2011	Hankeryhmän jäsenet, Tampere puuttui
Erillisselvityksen kokous	21.3.2011	Joukkoliikennetyöryhmä
Erillisselvitys seminaari	25.3.2011	Logistiikan asiantuntijaryhmä, logistiikan sidosryhmät
Hankeryhmän kokous	6.4.2011	Hankeryhmän jäsenet, Juupajoki puuttui
Erillisselvityksen kokous	8.4.2011	Logistiikan asiantuntijaryhmä
Erillisselvityksen kokous	20.4.2011	Liikenneturvallisuuustyöryhmä
Erillisselvityksen kokous	26.4.2011	Joukkoliikennetyöryhmä
Hankeryhmän kokous	9.5.2011	Hankeryhmän jäsenet, Juupajoki ja Akaa puuttuivat
Erillisselvityksen kokous	17.5.2011	Liikkumisen hallinnan työryhmä
Erillisselvityksen kokous	18.5.2011	Logistiikan asiantuntijaryhmä
Erillisselvityksen kokous	18.5.2011	Liikenneturvallisuuustyöryhmä
Erillisselvityksen kokous	26.5.2011	Joukkoliikennetyöryhmä
Hankeryhmän kokous	31.5.2011	Hankeryhmän jäsenet, Juupajoki puuttui
Hankeryhmän kokous	23.6.2015	Hankeryhmän jäsenet, Tampere puuttui
Hankeryhmän kokous	4.8.2011	Hankeryhmän jäsenet, Tampere, Akaa ja Hämeenkyrö puuttuivat
LJS Seminaari	24.8.2011	Hankeryhmä ja kaikki sidosryhmät
Hankeryhmän kokous	6.9.2011	Hankeryhmän jäsenet, Hämeenkyrö puuttui
Hankeryhmän kokous	<i>tiedot puuttuvat</i>	
Hankeryhmän kokous	25.1.2012	Hankeryhmän jäsenet
Hankeryhmän kokous	28.2.2012	Hankeryhmän jäsenet, Juupajoki puuttui
Hankeryhmän kokous	4.4.2012	Hankeryhmän jäsenet, Hämeenkyrö puuttui

Prosessin ensimmäinen hankeryhmän kokous järjestettiin lokakuussa 2010. Prosessi on kuitenkin alkanut jo ennen tätä. Pirkanmaan liitto julkaisi tarjouspyynnön kesäkuussa 2010, minkä jälkeen konsultti alkoi valmistella tarjousta. Tarjouksessaan konsultti on määritellyt työlle alustavan aikataulun, ehdottanut työhön mukaan otettavia valmistelijoita ja sidosryhmiä sekä laatinut alustavan vuorovaikutussuunnitelman. Tarjous hyväksyttiin lokakuussa 2010, minkä jälkeen työtä päästiin aloittamaan.



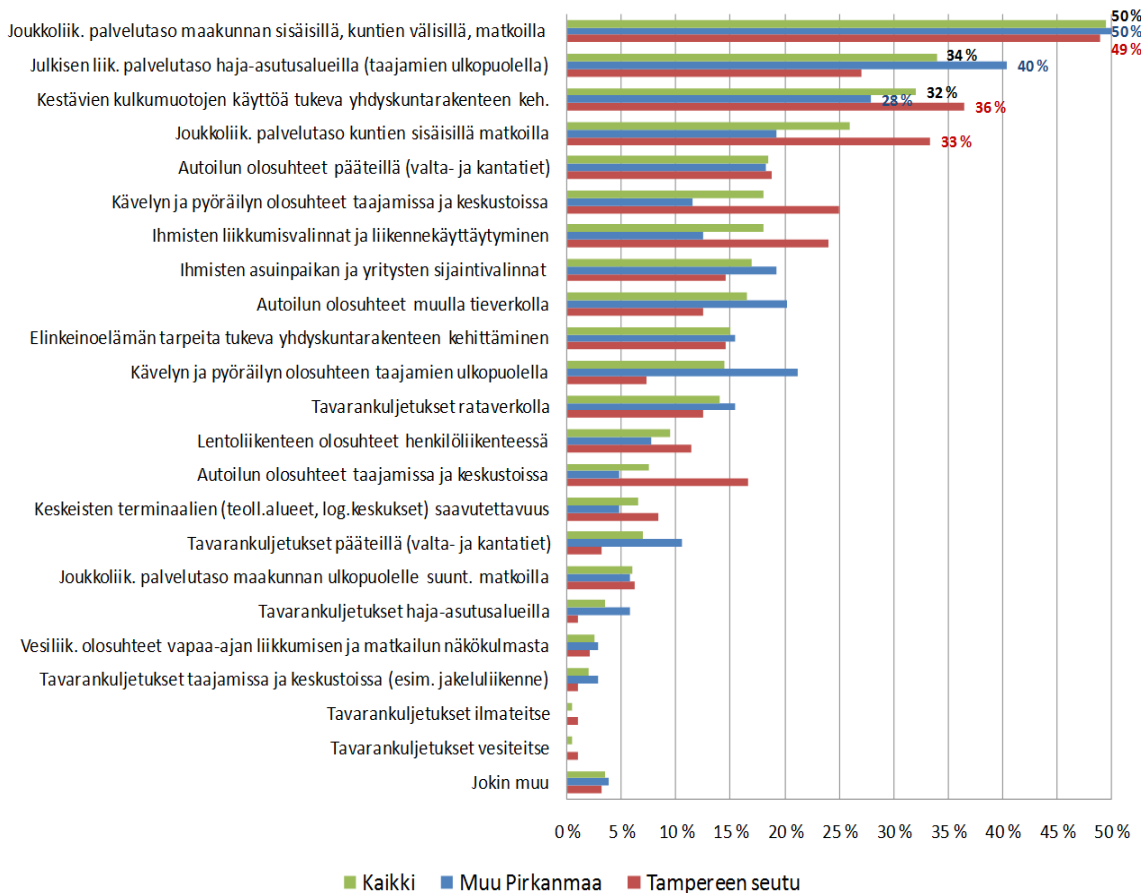
Hankeryhmän kokouksia järjestettiin prosessin aikana yhteensä 15 kappaletta. Ensimmäisessä hankeryhmän kokouksessa hankeryhmän jäsenet eivät olleet vielä täysin selvillä. Mukana olivat edustajat Pirkanmaan liitosta, Pirkanmaan ELY-keskuksesta, Liikennevirastosta sekä Tampereen kaupungilta. Kokouksessa todettiin, että hankeryhmään tulisi saada mukaan kuntapuolelta edustajia Pohjois- ja Etelä-Pirkanmaalta. Toiseen hankeryhmän kokoukseen saatiin mukaan Kylmäkosken (nykyinen Akaa) ja Hämeenkyrön kunnat. Kolmannesta kokouksesta lähtien myös Juupajoki oli hankeryhmässä mukana.

Liikennejärjestelmäsuunnitelma laadittiin tiiviissä aikataulussa ja hankeryhmän kokouksia oli jopa kerran kuukaudessa. Kaikkien kuntien edustajat eivät aina ehtineet paikalle, vaikka olisivatkin kokeneet läsnäolonsa tarpeelliseksi. Hankeryhmän jäsenten puuttuminen joistakin kokouksista ei siis johtunut motivaation puutteesta, vaan ajallisista resursseista. Hämeenkyrön kunnassa oli myös työn loppupuolella ongelmana sopivan edustajan puuttuminen edellisen edustajan vaihtaessa muihin tehtäviin.

Ensimmäisen hankeryhmäkokouksen jälkeen tehtiin kuntapäättäjille kysely liikennejärjestelmän nykytilasta. Kyselyyn saatiin 200 vastausta. Kysely lähetettiin kaikille kuntien valtuustojen jäsenille, joita oli arviolta noin tuhat. Vastausprosentti oli 27 %, mikä on kohtalaisen hyvä vastausprosentti, kun otetaan huomioon se, että valtuustoissa olevat henkilöt tulevat erilaisilta taustoilta eivätkä kaikki heistä ole kiinnostuneita liikennejärjestelmästä. Kaikista kunnista saatiin vastauksia, minkä suhteen kysely oli onnistunut.

Kuvassa 14 (s. 66) on kuvattu kuntapäättäjille tehdyn päättäjäkyselyn tuloksia. Päättäjien mielestä eniten kehittämistä oli selvästi joukkoliikenteessä. Myös yhdyskuntarakenteen kehittäminen kestäviä liikennemuotoja edistävään suuntaan on koettu tärkeäksi parannuskohteeksi. Autoilun olosuhteiden parantaminen pääteillä oli viidenneksi tärkeimpänä pidetty liikenteen osa-alue.

**Millä seuraavista liikenteen osa-alueista on mielestänne kaikista eniten kehittämistarvetta tai parantamisen varaa Pirkanmaalla? (valitse 3 tärkeintä)**



*Kuva 14. Päättäjäkyselyn tulokset.*

Ensimmäisen hankeryhmäkokouksen jälkeen laadittiin myös tiedote työn käynnistymisestä. Tiedote julkaistiin 22.11.2010. Tiedote ja vuorovaikutussuunnitelma olivat nähtävillä Pirkanmaan liiton internetsivuilla.

Sidosryhmille suunnattu visioseminaari järjestettiin tammikuussa 2011. Seminaari oli puolen päivän mittainen ja siihen osallistui hankeryhmän lisäksi 49 henkilöä. Seminaarin pääpaino oli pienryhmätyöskentelyssä, joiden tarkoitus oli työstää liikennejärjestelmän visiota sekä lisätä ihmisten tietoisuutta liikennejärjestelmätyöstä. Kysymällä eri sidosryhmien mielipiteitä voitiin tunnistaa jo alusta lähtien liikennejärjestelmän kehittämistarpeet ja samalla sitouttaa eri osapuolet liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Seminaaria pidettiin onnistuneena, vaikka aikaa olikin käytettävissä niukasti asian laajuuteen nähden.

Visioseminaarin jälkeen hankeryhmä työsti visiota ja tavoitteita. Tavoitteet hyväksyttiin maakuntahallituksessa ja viranomaistahoilla keväällä 2011. Lausuntovaiheessa tavoitteisiin ei esitetty muutoksia.

Vision ja tavoitteiden varmistumisen jälkeen hankeryhmä alkoi valmistella listaa toimenpiteistä, joilla tavoitteet saavutetaan. Toimenpidelistat esiteltiin seutukuntakierroksella, johon sisältyi kolme tapaamista; Luoteis- ja Ylä-Pirkanmaa, Tampereen seutu sekä Lounais- ja Etelä-Pirkanmaa. Ennen tapaamisia kunnille lähetettiin kirje, jossa kerrottiin liikennejärjestelmäsuunnitelman tilasta, sekä kysely, jossa pyydettiin kuntia listamaan oman alueensa kannalta viisi tärkeintä toimenpidettä. Samalla kyselyssä kartoitettiin kunkin kunnan resurssitilannetta ja sitä, miten kunnassa on käytetty resursseja liikenteeseen. Kyselyiden tuloksia käytettiin myöhemmin liikennejärjestelmäsuunnitelman lopullisen toimenpidelistan muodostamiseen ja toimenpiteiden priorisointiin.

Seutukuntatapaamiset (3 kpl) järjestettiin toukokuussa 2011. Tapaamisissa esiteltiin työtä ja suunniteltuja toimenpiteitä kuntien virkamiehille. Tärkein tavoite tapaamisille oli saada välitettyä tietoa liikennejärjestelmäsuunnitelmasta kunnille. Tapaamisissa keskusteltiin erityisesti infrastruktuurihankkeista ja niiden kaavavarausten ajan tasalle saattamisesta sekä joukkoliikenteen palvelutasosta. Tapaamisten avulla kuntien virkamiehet pystyivät kertomaan mielipiteitään liikennejärjestelmästä ja hankeryhmän laatimasta toimenpidelistasta. Tilaisuuksista saatiin positiivista palautetta. Tilaisuudet herättivät seutukuntien edustajien mielenkiinnon liikennejärjestelmäsuunnitelmaa kohtaan ja niiden avulla saatiin välitettyä tietoa työstä niille tahoille, jotka myöhemmin antavat lausuntonsa valmiista työstä. Kuntajohtajia informoitiin työstä erikseen kuntajohtajakokouksessa, jossa työtä käytiin esittelemässä keväällä 2011.

Elokuussa 2011 järjestettiin toinen seminaari, niin kutsuttu kehittämisseminaari sidosryhmille, kuten elinkeinoelämän edustajille, joukkoliikenteen ja logistiikan toimijoille ja muille erityisasiantuntijoille. Kehittämisseminaarin tarkoitus oli hyväksyttää liikennejärjestelmän kehittämisen painopisteet ja käydä keskustelua liikennejärjestelmäsuunnitelman sisällöstä. Työn luonnos julkistettiin sidosryhmille kaksi viikkoa ennen seminaaria. Seminaarin aluksi esiteltiin luonnos, minkä jälkeen käytiin keskustelua. Keskustelun jälkeen pidettiin kommenttipuheenvuoroja, joissa älyliikenteen, joukkoliikenteen, liikumisen ohjauksen, liikenneturvallisuuden ja elinkeinoelämän edustajia kertoi näkemyksiään liikennejärjestelmäsuunnitelmasta. Kommenttipuheenvuoroissa nousi erityisesti esille tarve vaikuttaa liikkujien asenteisiin. Myös toimijoiden yhteistyö liikennejärjestelmäsuunnittelussa korostui. Seminaariin osallistuneilta saatiin enimmäkseen positiivista palautetta suunnitelmaluonnoksesta, eikä seminaarin perusteella jouduttu tekemään luonnokseen muutoksia.

Kehittämisseminaarin tavoite oli kuulla sidosryhmien mielipiteitä työstä, mutta myös ohjata työn viimeistelyä ja aiesopimuksen laadintaa sekä sitouttaa osapuolia työhön. Seminaarin jälkeen työtä viimeisteltiin, minkä jälkeen kunnille ja sidosryhmille lähetettiin lausuntopyynnöt luonnoksesta. Luonnokseen saatiin yhteensä 55 lausuntoa kunnilta ja muilta viranomaistahoilta sekä sidosryhmiltä, joille lausuntopyyntö oli lähetetty. Lisäksi saatiin 3 muuta palautetta sellaisilta tahoilta, joille virallista lausuntopyyntöä ei oltu lähetetty. Lausuntopyyntö lähetettiin Pirkanmaan kuntiin sekä naapurimaakuntien

liitoille ja 33 muulle taholle, joista suurin osa oli seminaareihinkin kutsuttuja sidosryhmiä.

Kunnille ja sidosryhmille työn loppuvaiheessa lähetetyssä lausuntopyynnössä pyydettiin ottamaan kantaa erityisesti seuraaviin asioihin:

- Minkä liikennejärjestelmän kehittämisen toimintalinjoista näette tärkeimpänä Pirkanmaan näkökulmasta?
- Mitä liikennejärjestelmän kehittämistoimia Pirkanmaalla pitäisi ensisijaisesti lähteä toteuttamaan?
- Miten kuntanne/organisaationne on valmis edistämään liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitettyjä kehittämistoimia?

Seuraaviin taulukoihin on koottu lausunnoista poimittuja asioita.

Taulukko 4. Kuntien lausunnot

<b>Lausuja</b>	<b>Lausunnossa tärkeinä pidettyjä ja muita esille nousseita asioita</b>
Lempäälän kunta	Pääväylien toimivuuden ja turvallisuuden takaaminen
Kangasalan kunta	Liikkumisen ohjaus, maankäytön ja liikenteen vuorovaikutuksen kehittäminen, joukkoliikennepalveluiden kehittäminen
Tampereen kaupunki	Pirkanmaan saavutettavuuden parantaminen, joukkoliikenteen kehittäminen, kävelyn ja pyöräilyn edistäminen
Ylöjärven kunta	Pirkanmaan ulkoisen kilpailukyvyyn edistäminen, kantatie 65 peruskorjaus
Sastamalan kaupunki	Pääväylien kehittäminen, paikallisteiden liikennöitävyyden parantaminen, lähijunaliikenteen käynnistäminen, junaliikenteen kytkeminen seutulippujärjestelmään
Kihniön kunta	Saavutettavuuden parantaminen, alemman tieverkon toimivuus ja kunto, junaliikenteen kehittäminen
Juupajoen kunta	Vt 9 parantaminen, lähijunaliikenteen käynnistäminen, yhteinen seutulippu bussi- ja junaliikenteeseen
Akaan kaupunki	Raideliikenteen kehittäminen, Vt 9 parantaminen, Akaan joukkoliikenneterminaalin suunnittelu, kevyen liikenteen verkon täydentäminen, teiden ylläpidon turvaaminen
Mänttä-Vilppulan kaupunki	Päivittäisen liikkumisen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaaminen, matkaketjujen sujuvuus, seutulippujärjestelmän kehittäminen, liikenneturvallisuuden parantaminen
Valkeakosken kaupunki	Raideliikenteen kehittäminen, Vt 9 parantaminen, Akaan joukkoliikenneterminaalin suunnittelu, kevyen liikenteen verkon täydentäminen, teiden ylläpidon turvaaminen
Virtain kaupunki	Pääteiden parantaminen, pienten kuntien huomioiminen paremmin suunnitelmassa
Pälkäneen kunta	Pirkanmaan saavutettavuuden parantaminen, Tre-Pirkkalan lentokentän henkilöliikenteen kehittäminen, pääväylien parantaminen, Mt 307 parantaminen
Ruoveden kunta	Kt 66 ja Mt 338 kunnan säilyttäminen
Nokian kaupunki	Seutulippujen käyttöönotto eri joukkoliikennevälineissä, lähijunaliikenteen käynnistäminen, liityntäpysäköinnin ja matkaketjujen parantaminen, maankäytön ja joukkoliikennesuunnittelun yhteenkytkentä
Ikaalisten kaupunki	Hämeenkyrön ohitustiehankkeen käynnistäminen, kevyen liikenteen verkon parantaminen, Vt 3 Ikaalisten liittymän liikennejärjestelyiden parantaminen
Pirkkalan kunta	Pirkanmaan saavutettavuuden kehittäminen, matkaketjujen sujuvuus, lentoaseman kehittäminen
Urjalan kunta	Raideliikenteen kehittäminen, lähijunaliikenteen käynnistäminen, Tre-Akaa-Hämeenlinna-välin radan kehittäminen, Vt 9 parantaminen, Akaan matkakeskuksen suunnittelu, seutulippujärjestelmän kehittäminen
Oriveden kaupunki	Vt 9 parantaminen, lähijunaliikenteen käynnistäminen, yhteinen matkalippujärjestelmä, liikennejärjestelmän ja maankäytön suunnittelun yhteen kytkentä

Kuntien lausunnot ovat melko hyvin linjassa työn alussa teetetyn päättäjäkyselyn kanssa. Lausunnoissa korostuu joukkoliikenteen tärkeys. Kunnilla on yhteinen halu käynnistää lähijunaliikenne Pirkanmaalle ja ottaa käyttöön yhteinen seutulippujärjestelmä, joka toimisi niin linja-auto- kuin junaliikenteessäkin. Joukkoliikenteen kehittäminen matkustajia paremmin palvelevaksi järjestelmäksi vaikuttaisi olevan tärkeää kunnille. Samaa voidaan todeta päättäjäkyselynkin perusteella. Päättäjäkyselyssä tärkeäksi nimetty "kestävien kulkumuotojen käyttöä tukevan yhdyskuntarakenteen kehittäminen" näkyy lausunnoissa siinä, että maankäytön ja liikenteen vuorovaikutuksen kehittämistä on pidetty tärkeänä. Päättäjäkyselyssä autoliikenteen sujuvoittaminen päteillä oli vasta viidenneksi tärkein teema. Pääteiden parantaminen on kuitenkin lähes kaikissa lausunnoissa nimetty yhdeksi tärkeimmistä asioista.

Kuntien lisäksi lausuntojen kautta työn sisältöön pääsivät vaikuttamaan naapurimaakuntien liitot ja ELY-keskukset, Pirkanmaan ELY-keskus, Liikennevirasto, Tampereen kaupunkiseutu sekä seminaareihin osallistuneet sidosryhmät.

Lausuntoja saatiin yhdeksältä maakuntaliitolta. Maakuntaliittojen lausunnot koskivat maakuntien välisiä yhteyksiä, kuten Tampereen ja Jyväskylän, Tampereen ja Helsingin sekä Tampereen ja Porin välisten ratayhteyksien parantamista, maakuntien välisten valtatieteyhteyksien kehittämistä ja useita maakuntia koskevan Bothnian Corridor -kuljetuskäytävähankkeen edistämistä. Muut maakunnat pitivät Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmaa onnistuneena kokonaisuutena ja kehuivat sen ennakkoluulotonta otetta liikennejärjestelmän kehittämiseen.

Taulukko 5. Maakuntaliittojen lausunnot

<b>Lausuja</b>	<b>Lausunnossa tärkeinä pidettyjä ja muita esille nousseita asioita</b>
Pohjanmaan liitto	VT 3:n ja Bothnian Corridor-hankkeen kehittäminen
Varsinais-Suomen liitto	Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen välisten yhteyksien kehittäminen
Keski-Suomen liitto	Tampere-Jyväskylä-rataosuuden parantaminen
Hämeen liitto	Tampere-Helsinki-radan välityskyvyn ja palvelutarjonnan parantaminen, Helsinki-Hämeenlinna-Tampere-vyöhykkeen liikenteellinen kehittäminen
Päijät-Hämeen liitto	Pirkanmaan saavutettavuuden parantaminen rataverkkoa ja väyliä parantamalla, Vt 12 kehittäminen sekä junayhteys Pirkanmaan ja Pietarin välillä
Etelä-Pohjanmaan liitto	Bothnian Corridor-hankkeen edistäminen, Tre-Seinäjoki kaksoisraiteen rakentaminen, Vt 3 ja Vt 9 parantaminen
Uudenmaan liitto	Hki-Tre-pääradan kehittäminen, liikennetarvetta vähentävien toimenpiteiden tuominen paremmin esille
Satakuntaliitto	Pori/Rauma-Tre-rataosuuden parantaminen, Pori-Parkano-Haapamäki-rataosuuden palauttaminen liikenteeseen, Porin ja Rauman satamien huomioiminen suunnitelmassa
Pohjois-Savon liitto	Valtakunnallisen aluerakennetta ja liikennejärjestelmää koskevan kehityskuvan laatiminen, Pieksämäki-Jyväskylä-rataosa saaminen nopean henkilöliikenteen rataverkon piiriin, lentoasemien huomioiminen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa

Muita viranomaistahoja, joilta saatiin lausuntoja, ovat muut kuin kunnat ja maakuntaliitot eli esimerkiksi ELY-keskukset ja Liikennevirasto. Muiden viranomaistahojen lausunnot eivät juuri poikenneet kuntien lausunnoista, vaan myös niissä erityisen tärkeäksi nousi joukkoliikenteen kehittäminen. Myös päivittäisestä liikennekäytävyydestä huolehtiminen ja teiden hoidon ja ylläpidon tärkeys nousi esille lausunnoissa. Pirkanmaan ELY-keskus huomautti myös, että liikennejärjestelmäsuunnitelmaan kirjattavissa seututeiden parantamistoimenpiteissä tulisi huomioida käytettävissä olevat resurssit. ELY-keskuksen mahdollisuudet parantaa seututeitä ovat erittäin vähäiset, eikä tähän ole lausunnon mukaan tiedossa muutoksia lähivuosina.

Taulukko 6. Muiden viranomaistahojen lausunnot

<b>Lausuja</b>	<b>Lausunnossa tärkeinä pidettyjä ja muita esille nousseita asioita</b>
Treen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta	Joukkoliikenteen tarjonnan lisääminen, seutulippujen käytön laajentaminen junaliikenteeseen, raitiotien suunnittelun jatkaminen
Pirkanmaan ELY-keskus	Teiden hoidon ja ylläpidon tärkeys, resurssien huomioiminen seututeiden kehittämisessä
Liikennevirasto	Päivittäisestä liikennöitävyydestä huolehtiminen, joukkoliikenteen kehittäminen, matkaketjujen sujuvuus
Keski-Suomen ELY-keskus	Vt 9 kehittäminen, raideyhteysien kehittäminen pääradalla sekä Jyväskylä-Tre välillä
Tampereen kaupunkiseutu	Joukkoliikenteen kehittäminen, liikkumistarpeen hallinta, kaupunkiseudun ulkoisen saavutettavuuden takaaminen, arjen sujuva liikkuminen, liikkumisen ohjauksen ja matkaketjujen kehittäminen

Sidosryhmien lausunnoista on selvästi nähtävissä kunkin lausujan edustaman instituutin arvomaailma. Esimerkiksi Linja-autoliitto luonnollisesti toi lausunnossaan esille joukkoliikenteen sujuvuutta parantavien toimenpiteiden tärkeyttä, kun taas Metsänomistajien liitto ja Metsäkeskus painottivat yksityis- ja metsätieverkon kunnosta huolehtimista.

Taulukko 7. Sidosryhmien lausunnot

<b>Lausuja</b>	<b>Lausunnossa tärkeinä pidettyjä ja muita esille nousseita asioita</b>
Vr Yhtymä Oy	Pirkanmaan saavutettavuuden parantaminen pääväyliä ja terminaaleja kehittämällä, parempien perusteluiden toivominen sille, miksi suunnitelman mukaan lähijunaliikenne ei ole taloudellisesti kannattavaa
Linja-autoliitto	Joukkoliikenteen sujuvuus Tampereen keskustassa sekä ulosmenoreiteillä, uusien joukkoliikenteen järjestämissmallien tutkiminen, lentoaseman kehittäminen bussiliikennettä tukevaksi
Metsäkeskus	Yksitystieverkon parantaminen, lastaus- ja terminaali paikkojen varaaminen tie- ja rautatieverkon yhteyteen
Ekokumppanit Oy	Liikkumisen ohjauksen edistäminen ja sen tuomien mahdollisuuksien tuominen pirkanmaalaisten tietouteen, autoilun syrjiminen muiden liikkumismuotojen eduksi esim.parkkipaikkoja vähentämällä
Poliisi	Alemman tieverkon kunnosta huolehtiminen, liikennevalistuksen merkitys liikenneturvallisuuden kannalta
Länsi-Suomen sotilasläänin esikunta	Pori-Parkano -raideyhteyden palauttaminen liikenteeseen, Parkano-Niinisalo raideyhteyden säilyttäminen, Ikaalinen-Jämijärvi-Kankaanpää -tieyhteyden säilyttäminen, lentoaseman kehittäminen
Metsähallitus	Päivittäisestä liikennöitävyydestä huolehtiminen, elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantaminen
Metsänomistajien liitto	Yksityis- ja metsätieverkoston kunnosta huolehtiminen
Pirkanmaan luonnonsuojelupiiri	Kunnianhimoisempi suhtautuminen joukkoliikenteen sekä kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen. Tieverkon parantamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat ristiriidassa henkilöautoliikenteen kasvun pysäyttämisen kanssa.
MTK Pirkanmaa	Elintarvikekuljetusten sujuva hoitaminen, maaseudun elinvoiman säilyttäminen
Logistiikkayhdistysten liitto	Kuljetusten häiriöttömyys perusväylänpidosta huolehtimalla, logistiikka-aluiden kehittäminen

Lausuntopyyntöön saatiin varsinaisten lausuntojen lisäksi kuusi vastausta, joissa todettiin, että organisaatiolla ei ole lausuttavaa luonnokseen tai organisaatio ei katso tar-

peenmukaiseksi ottaa siihen kantaa. Nämä vastaukset tulivat hätäkeskuslaitokselta, Varsinais-Suomen ELY-keskukselta, huoltovarmuuskeskukselta, Tampereen aluepelastuslaitokselta, Finavialta sekä Tampereen kaupunkiliikenne liikelaitokselta.

Lausuntojen lisäksi luonnosta pystyi kommentoimaan suoraan internetissä, palautelomakkeella tai yhteyshenkilön kautta. Luonnoksen valmistumisesta tiedotettiin Pirkanmaan liiton internetsivuilla ja sosiaalisessa mediassa.

Palautelomakkeella saatiin kolme mielipidettä, joissa otettiin kantaa seuraaviin asioihin:

- "raitotie Tampere ja lähijuna liikenne yhteensovitetuna"
- "pitäisi saada nopeampi reitti suunnitelmista toteutukseen"
- "Oikorata sekä seutulippujärjestelmä mukaan lukien joukkoliikenneyhteydet Tampereen keskusta."
- "Valtie 23 kehittäminen on tärkeää poikittaisliikenteen ja mahdollisesti kasvavan Venäjän liikenteen kannalta. Tällä vältetään liikenteen turhaa ruuhkautumista Tampereen seudulla. Samoin rataosuuden Tampere - Orivesi - Vilppula - Haapamäki - Seinäjoki tehokkaammalla käyttämisellä vältetään rantaradan ruuhkia"
- "Raakapuun ja bioenergian saannin turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa tulee myös alempiasteisesta tieverkosta pitää huolta. Painopistettä tulee siirtää uusinvestoinneista nykyverkon kunnossapitoon."

Palautteista kaksi oli nimettömiä ja yksi oli yksityishenkilöltä.

Lausunnoista saatujen palautteiden pohjalta raporttiluonnosta muokattiin niiltä osin, kun hankeryhmä näki tarpeelliseksi. Lausuntojen perusteella vaikuttaa siltä, että viranomais-tahot ja muut sidosryhmät olivat melko tyytyväisiä liikennejärjestelmäsuunnitelman luonnokseen, eikä suuria korjauksia tarvittu. Muutamat tehdyt korjaukset koskivat toimenpiteiden priorisointia, joiden lisäksi toimenpidelistaan lisättiin muutamia toimenpiteitä. Esimeriksi Metsäkeskuksen lausunnossa ehdotettiin, että liikennejärjestelmäsuunnitelmassa kiinnitettäisiin huomiota lastaus- ja terminaalipaikkojen varauksiin tie- ja rautatieverkon yhteydessä. Lopulliseen suunnitelmaan on lisätty yhdeksi toimenpiteeksi raakapuun lastaus- ja terminaalipaikkojen valtakunnallinen suunnittelu. Toimenpide lienee saanut alkunsa Metsäkeskuksen lausunnosta. Muita lopulliseen suunnitelmaan lausuntokierroksen jälkeen lisättyjä toimenpiteitä olivat Kehä II välillä lentoasema - Kangasala päivittäisen liikennöitävyyden parantaminen, joukkoliikenteen tarjonnan lisääminen, Tampereen kehän joukkoliikennepysäkkien suunnittelu sekä kävelyn ja pyöräilyn edistäminen kunta- ja alakeskuksissa. Pirkanmaan ELY-keskuksen lausunnon pohjalta seututeiden parantamiseen tähtäävää toimenpidelistaa on myös hieman muokattu. Lausunnossa otettiin kantaa siihen, että ELY-keskuksen resurssit seututeiden kehittämiseen ovat vähäiset, joten listasta on poistettu MT 338 ja Mt 346 parantaminen. Lisäksi seututeiden parantamisen priorisointia on muutettu niin, että toimenpiteet on merkitty toteutettaviksi vasta vaiheessa II-III.

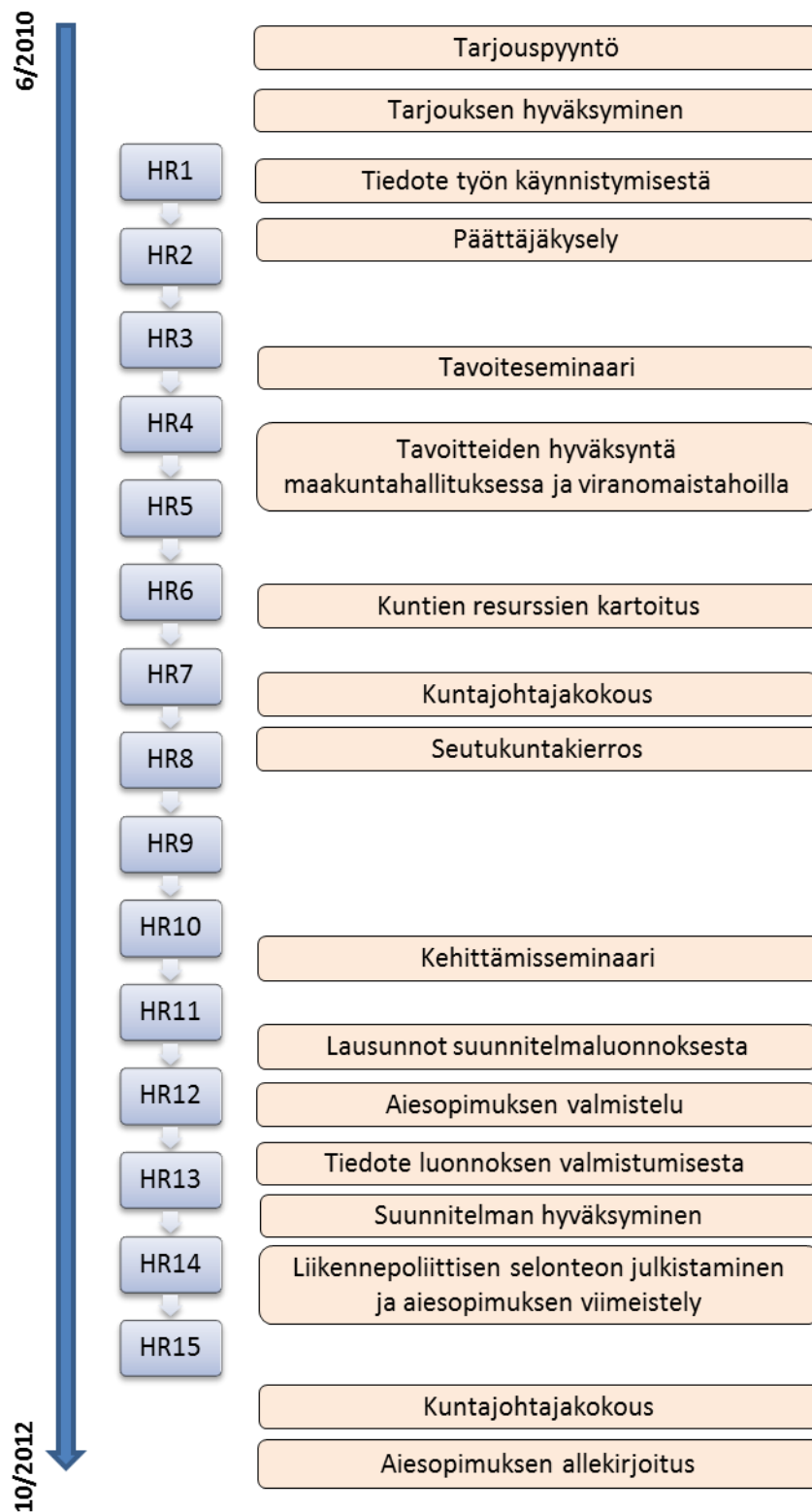


Vaikka suurin osa lausunnon antaneista tahoista oli tyytyväisiä työn lopputulokseen, oli joukossa myös tyytymättömiä osapuolia. Esimerkiksi Virtain kaupunki koki suunnitelman olevan hyvin Tampereen kaupunkiseutukeskeinen ja pienten kuntien huomioimisen olevan vähäistä. Lausunnon mukaan Virrat on liikenteellisesti maakunnan keskeisin tieliikenteen solmukohta Tampereen seudun ulkopuolella, mutta silti suunnitelmassa ei ole Virtain kaupungin tai muiden pienten kuntakeskusten liikennejärjestelmien kehittämiseen ja ongelmiin kiinnitetty tarpeeksi huomiota.

Pirkanmaan luonnonsuojelupiiri nostaa lausunnossaan esiin muutamia suunnitelmassa olevia ristiriitaisuuksia. Lausunnon mukaan suunnitelmassa tuodaan monipuolisesti esiin eri näkökohtia, kuten saavutettavuus ja kestävä kehitys, mutta suunnitelman tavoitteet ja toimenpiteet ovat monessa kohtaa ristiriitaisia. Esimerkkinä ristiriitaisuuksista mainitaan logistisen kilpailukyvyn parantaminen ja liikenteen kasvihuonepäästöjen vähentäminen sekä saavutettavuuden parantaminen ja liikkumistarpeen vähentäminen.

Aiesopimuksen valmistelu aloitettiin lausuntokierroksen jälkeen syksyllä 2011. Liikennejärjestelmäsuunnitelma oli muutamia tarkennuksia ja viimeistelyjä lukuun ottamatta valmis, mutta julkistamisen suhteen odoteltiin maakuntahallituksen hyväksyntää. Liikennejärjestelmäsuunnitelma hyväksyttiin maakuntahallituksessa tammikuussa 2012. Aiesopimuksen valmistelu oli tuolloin jo hyvässä vaiheessa, mutta hankeryhmä päätti odottaa uuden liikennepoliittisen selonteon julkistamista. Selonteko julkistettiin maaliskuussa 2012. Pirkanmaata koskevia hankkeita ei selonteossa ollut, joten aiesopimukseen ei selonteon vuoksi tullut muutoksia. Hankeryhmä piti viimeisen kokouksensa huhtikuussa 2014, jossa käytiin läpi aiesopimus ja sovittiin, että allekirjoitukset aiesopimukseen pyritään saamaan viimeistään elokuussa. Sitä ennen aiesopimus esiteltiin kuntajohdajakokouksessa. Aiesopimuksen allekirjoittivat Pirkanmaan liitto, ELY-keskus, Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä, Liikennevirasto, Pirkanmaan poliisilaitos sekä kaikki Pirkanmaan kunnat.

Kuvassa 15 on esitetty työn tärkeimmät vaiheet työn käynnistymisestä aiesopimuksen allekirjoittamiseen asti.



Kuva 15. Työn tärkeimmät vaiheet ( HR=hankeryhmän kokous)

## **6.4 *Analyysi sosiologisen institutionalismin näkökulmasta***

Tässä luvussa tarkastellaan Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessia sosiologisen institutionalismin näkökulmasta eli pohditaan, miten instituutiot keskustelivat foorumeilla, minkälaista valtaa instituutioilla oli käytettävissään ja minkälaisia agendoja ne pyrkivät saamaan osaksi liikennejärjestelmäsuunnitelmaa.

Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmaan osallistui yhteensä lähes 300 henkilöä erilaisten seminaarien, tapaamisten, kyselyiden ja erillisselvitysten kautta. Ennen suunnitteluprosessin käynnistymistä laadittiin osallistumis- ja vuorovaikutussuunnitelma, johon kirjattiin kaikki työn aikana käytävät vuorovaikutustilaisuudet. Tässä työssä tehdyn tarkastelun perusteella voidaan todeta, että vuorovaikutussuunnitelmassa pitäydyttiin ja suunnitellut foorumit järjestettiin.

Sidosryhmät esiteltiin luvussa 6.2. Vuorovaikutusta eri sidosryhmien kanssa käytiin työn aikana monipuolisesti ja sidosryhmillä oli hyvät mahdollisuudet vaikuttaa työn sisältöön. Sidosryhmien tärkein foorumi oli tavoiteseminaari, joka sisälsi työpajatyypistä työskentelyä pienryhmissä. Seminaariin osallistuneet tahot olivat melko tyytyväisiä seminaariin, mutta kommentoivat ryhmätyöskentelyyn käytetyn ajan olleen liian lyhyt. Sidosryhmiltä saadun palautteen mukaan ryhmätöissä suuri osa käytettävissä olevasta ajasta meni edunvalvonnallisiin asioihin, jolloin varsinaisen vision luomiseen jäi liian vähän aikaa. Luvussa 5.1.1 (s. 40) todettiin, että kunnilla on kaksi tärkeää roolia liikennejärjestelmäsuunnittelussa: ne tuovat suunnitteluun alueellista näkemystä ja valvovat kuntalaistensa etua. Järjestetyssä seminaarissa kuntien edunvalvonnallinen rooli nousi alueellisen asiantuntijuuden edelle.

Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmassa kaikki alueen kunnat eivät kuuluneet hankeryhmään. Hankeryhmään kuuluivat Akaan, Hämeenkyrön ja Juupajoen edustajat (yksi edustaja / kunta). Muiden kuntien edustajat osallistuivat visio- ja kehittämisseminaareihin ja vaikuttivat työn sisältöön näiden foorumien kautta. Seminaareissa kunnista oli paikalla 1-2 edustajaa / kunta. Työssä ei ollut ohjausryhmää, minkä kautta kuntien edustajat olisivat päässeet vaikuttamaan vision luomiseen. Tämä saattoi olla yksi syy siihen, miksi tavoiteseminaarissa meni paljon aikaa edunvalvonnallisiin asioihin. Seminaarien lisäksi kunnilla oli mahdollisuus osallistua työhön kyselyiden kautta sekä seutukuntatapaamisissa. Hankeryhmän jäsenten mukaan kuntatapaamisten tärkein tehtävä oli kuitenkin välittää tietoa liikennejärjestelmäsuunnitelmasta kuntien virkamiehille.

Tavoiteseminaarin jälkeen hankeryhmä piti kokouksen, jossa käytiin läpi seminaarin antia. Haastateltujen hankeryhmän jäsenten mukaan seminaarin avulla saatiin lisättyä ihmisten tietoisuutta liikennejärjestelmätyöstä, mikä oli vision työstämisen ohella toinen keskeinen tavoite kyseiselle foorumille. Seminaariin osallistuneilla sidosryhmillä on ollut hyvät mahdollisuudet tuoda omat ajatuksensa esille ja ne on otettu huomioon vision luomisessa. Foorumina seminaari on ollut erittäin tärkeä ja sen vaikuttavuus työn sisältöön on ollut merkittävä.

Luvussa 6.2 (s. 59-63) listattiin liikennejärjestelmäsuunnitelman ja sen erillisselvitysten foorumeihin osallistuneita instituutioita. Useat instituutiot ovat osallistuneet sekä erillisselvitysten että varsinaisen liikennejärjestelmäsuunnitelman foorumeihin. Esimerkiksi joukkoliikenteen erillisselvitykseen on osallistunut viranomaistahojen lisäksi VR, Länsilinjat Oy, Väinö Paunu Oy, Luopioisten Linja Oy ja Linja-autoliitto. Näistä VR ja Linja-autoliitto ovat osallistuneet lisäksi liikennejärjestelmäsuunnitelman molempiin seminaareihin. Länsilinjat Oy ja Luopioisten Linja Oy ovat osallistuneet liikennejärjestelmäsuunnitelman jälkimmäiseen seminaariin. Haastateltujen työryhmän jäsenten mukaan osa joukkoliikenneoperaattoreista koki epäileksi sen, ettei heitä kutsuttu muihin kuin joukkoliikenteen erillisselvityksen työpajoihin. Hankeryhmän näkemys oli kuitenkin, että joukkoliikenneoperaattoreilla oli tarpeeksi hyvät mahdollisuudet vaikuttaa työhön erillisselvityksen kautta eikä heidän kutsumistaan liikennejärjestelmäsuunnitelman seminaareihin nähty tarpeelliseksi. Ristiriitaista on kuitenkin se, että osa joukkoliikenneoperaattoreista on ollut jälkimmäisessä seminaarissa mukana.

Muissakin kuin joukkoliikenteen erillisselvityksessä on ollut päällekkäisyyttä varsinaiseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan nähden. Useat erillisselvityksissä mukana olleet instituutiot ovat osallistuneet myös liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaan. Hankeryhmän jäsenten mukaan tarkoituksena oli tarjota kaikille osapuolille mahdollisuus tulla jälkimmäiseen seminaariin kuulemaan liikennejärjestelmäsuunnitelman luonnoksesta. Ensimmäiseen, työpajatyypiseen seminaariin sidosryhmiä ei kutsuttu.

Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmaa esiteltiin kuntajohtajille kuntajohtajakokouksissa, joissa kuntajohtajilla oli mahdollisuus kertoa mielipiteensä työstä. Kuntajohtajakokouksiin osallistuneen ELY-keskuksen edustajan mukaan keskustelu kuntajohtajakokouksissa ei ollut kovin vilkasta, mutta niiden kautta saatiin varmistettua, että kuntajohtajien näkemys liikennejärjestelmän kehittämisestä on yhdenmukainen hankeryhmän kanssa.

Päättäjillä oli mahdollisuus vaikuttaa työn sisältöön lausuntovaiheissa. Ensimmäisessä lausuntovaiheessa työn tavoitteet hyväksyttiin maakuntahallituksessa ja viranomaistoilla. Muutoksia tavoitteisiin ei lausunnoissa esitetty. Tämä kertonee siitä, että hankeryhmä on onnistunut sitouttamaan päättäjät työhön jo hyvässä vaiheessa. Kuntapäättäjille työn alussa tehty kysely ja hyvä sen vastausmäärä on tuonut hankeryhmälle arvokasta tietoa siitä, mitä kuntapäättäjät ajattelevat liikennejärjestelmästä ja sen kehittämisen suuntaviivoista. Päättäjien mielipiteet on huomioitu tavoitteiden muodostamisessa, mikä oletettavasti on vaikuttanut siihen, ettei lausuntovaiheessa tavoitteisiin esitetty muutoksia.

Toinen lausuntovaihe oli työn loppuvaiheessa luonnoksen valmistuttua. Lausunnoista voidaan päätellä, että viranomaistahot ja muut sidosryhmät olivat melko tyytyväisiä liikennejärjestelmäsuunnitelman luonnokseen joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Myös tämä tukee päätelmää siitä, että päättäjät on onnistuttu sitouttamaan työhön hyvin.

ja heidän mielipiteensä on otettu huomioon liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa.

Jos tarkastellaan Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmassa mukana olleiden instituutioiden välisiä valtasuhteita, voidaan todeta, että hankeryhmän jäsenillä on ollut laajin pääsy foorumeihin ja siten eniten poliittista valtaa. Erityisesti Pirkanmaan liitto, Pirkanmaan ELY-keskus ja Liikennevirasto ovat olleet työssä mukana jo tarjouspyyntövaiheesta lähtien, hankeryhmään kuuluneiden kuntien tullessa mukaan vasta hankeryhmän toiseen kokoukseen. Myös konsultti on ollut työssä mukana jo alusta lähtien ja päässyt vaikuttamaan työn sisältöön ja prosessiin jo tarjousta laatiessaan. Sosiologisen institutionalismin määritelmiin nojaten voidaan todeta, että hankeryhmään alusta asti kuuluneilla instituutioilla on ollut prosessissa eniten poliittista valtaa sillä heillä on ollut laajin pääsy foorumeihin. Hankeryhmään kuuluneilla Tampereen kaupungilla sekä Akaan, Hämeenkyrön ja Juupajoen kunnilla on ollut hieman vähemmän valtaa, sillä niiden edustajat eivät ole osallistuneet kaikkiin työn aikana järjestettyihin hankeryhmän kokouksiin. Kuten aiemmin todettiin, ei osallistumisen puute ole ollut kiinni motivaation, vaan ennemminkin resurssien puutteesta. Poissaolijoilla on kuitenkin ollut mahdollisuus kertoa mielipiteensä kokouksissa käsitellyistä asioista kommentoimalla heille jälkikäteen lähetettyä kokousmuistiotia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaan osallistui suuri joukko viranomaistahoja ja sidosryhmiä, joilla kaikilla oli hyvät mahdollisuudet vaikuttaa työn sisältöön ja tuoda näkemyksensä esille. Prosessi kuitenkin kesti kokonaisuudessaan yli kaksi vuotta. Hankeryhmän jäsenten mielestä prosessi oli pitkä ja raskas. Osa sidosryhmistä osallistui useisiin osittain päällekkäisiin foorumeihin. Niiden kuntien, jotka eivät olleet hankeryhmässä mukana, virkamiehet osallistuivat sekä seutukuntatapaamisiin, että seminaareihin. Myös tässä on turhaa päällekkäisyyttä. Prosessia olisi voitu tehostaa välttämällä näitä päällekkäisyyksiä esimerkiksi keskustelemalla kuntien virkamiesten kanssa syvemmin seutukuntatapaamisissa ja jättämällä heidät pois seminaareista. Näin olisi seminaareissa välttytty ajan kulumiselta edunvalvonnallisiin asioihin.

Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman onnistumisesta kertoo sen heikkouksista huolimatta se, että kaikki työryhmän jäsenet ja kaikki kunnat allekirjoittivat aiesopimuksen. Tästä voidaan päätellä, että työryhmä on onnistunut sitouttamaan osapuolet suunnitelmaan melko hyvin. Toki on mahdollista, että sitoutumista ei allekirjoittamisesta huolimatta saavutettu. Allekirjoitukset ovat kuitenkin merkki siitä, että osapuolet ovat pitäneet työn tuloksia onnistuneina ja heillä on todennäköisesti ollut aikeita sitoutua niiden toteuttamiseen.

## 7 Yhteenveto

Tässä työssä tutkittiin liikennejärjestelmäsuunnittelua sosiologisen institutionalismin näkökulmasta. Ensin perehdyttiin sosiologiseen institutionalismiin tutkimussuuntaukse-  
na, minkä jälkeen selvitettiin liikennejärjestelmäsuunnittelun toimintaympäristöä, ta-  
voitteita sekä prosessin vaiheita ja siihen osallistuvia tahoja. Sitten tutkittiin liikennejär-  
jestelmäsuunnitelman laadintaprosessia sosiologisen institutionalismin näkökulmasta.  
Työn empiirinen osuus perustuu asiantuntijahaastatteluihin, joiden lisäksi tarkasteltiin  
kahdeksaa aiemmin valmistunutta maakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Ta-  
voitteena oli löytää mahdolliset kehittämiskohdat liikennejärjestelmäsuunnitelman laa-  
dinnassa.

Työssä tutkittiin liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuvia instituutioita ja niiden  
välistä vuorovaikutusta ja valtasuhteita. Sosiologisessa institutionalismissa olennaista  
on instituutioiden käymät diskurssit ja foorumit, joissa diskurssit tapahtuvat. Diskursse-  
ja tarkastelemalla voidaan tunnistaa agendoja, joita henkilöt pyrkivät viemään eteenpäin  
foorumeilla. Agendat heijastavat henkilön arvomaailmaa, jonka määrittelee henkilön  
edustama instituutio. Instituutiot pyrkivät viemään tavoitteitaan eteenpäin edustajiensa,  
jotka osallistuvat foorumeihin, kautta. Mitä useampaan foorumiin instituutiolla on mah-  
dollisuus osallistua, sitä enemmän valtaa sillä on. Tässä työssä tarkasteltiin myös sitä,  
millaista valtaa milläkin instituutiolla on käytettävissään ja miten ne sitä hyödyntävät.

### ***7.1 Instituutiot liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa***

Sosiologisen institutionalismin määritelmän mukaan instituutio voi olla perinteisen,  
organisaation lisäksi jokin tapa, ajattelumalli, laki, sopimus tai muu  
yhteisön toimintaa ohjaava asia. Tämän työn empiirisessä osiossa tutkittiin organisaatio-  
naalisten instituutioiden lisäksi tällaisia ei-organisaationaalisia instituutioita. Liikennejär-  
jestelmäsuunnittelua koskevien lakien ja sopimusten lisäksi tutkittiin suunnitteluproses-  
sissa usein esille tulevia aiheita ja niiden saavuttamaa institutionaalista asemaa.

Työn ensimmäinen tutkimuskysymys koski instituutioita ja sitä, puuttuuko prosessista  
joitakin prosessin kannalta tärkeitä instituutioita. Asiantuntijahaastatteluiden ja valmii-  
den liikennejärjestelmäsuunnitelmien tarkastelun pohjalta voidaan todeta, että yleisim-  
min liikennejärjestelmäsuunnitelmia valmistelee työryhmä, johon kuuluvat maakunta-  
liitto, ELY-keskus ja maakunnan suurimmat kunnat sekä konsultti. Työryhmän puheen-  
johtajana toimii maakuntaliiton edustaja. Työryhmän aikaansaannoksia kommentoi oh-  
jausryhmä, johon kuuluvat muut kunnat, Liikennevirasto sekä elinkeinoelämän edusta-  
jia ja alueen kannalta merkittäviä toimijoita, kuten logistiikka-alan yrityksiä. Myös lin-  
ja-autoliitto on usein ohjausryhmässä mukana. Näiden lisäksi liikennejärjestelmäsuun-  
nitteluun kytketään monipuolisesti kyseessä olevan alueen toimijoita ja muita sidosryh-  
miä.

Haastatteluissa keskusteltiin jonkin verran asukkaiden osallistamisesta suunnitteluun ja  
todettiin, että liikennejärjestelmäsuunnittelussa on vain vähän suoraa kansalaisvuoro-  
vaikutusta asukkaiden kanssa. Asukkaat muodostavat epämuodollisen, organisaationaali-

sen instituution, jonka perimmäinen tavoite on parantaa asumisen mukavuutta ja yhteiskuntaa. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan asukkaiden osallistamista suunnitteluun ei pidetä tärkeänä strategisen tason suunnittelussa, sillä asukkaita kiinnostavat enemmän käytännönläheiset, konkreettiset toimenpiteet. Mikäli resursseja olisi käytettävissä enemmän, voitaisiin asukkaita yrittää ottaa nykyistä enemmän mukaan suunnitteluun.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan intressiryhmien etua ajavia yhdistyksiä on yritetty ottaa mukaan liikennejärjestelmäsuunnitteluun tai niille on vähintään tiedotettu työn käynnistymisestä, mutta osallistuminen on ollut hyvin heikkoa. Intressiryhmillä olisi kuitenkin oman alansa asiantuntemusta, minkä vuoksi niiden osallistumisesta voisi olla merkittävää hyötyä. Osallistumisen puute johtuu asiantuntijoiden mukaan todennäköisesti siitä, että yhdistykset toimivat usein lahjoitusvaroin eikä niillä ole ylimääräisiä resursseja. Siksi liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuminen tapahtuisi todennäköisesti työntekijöiden omalla ajalla.

Liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuvista virkamiehistä ja valtiohallinnon edustajista suurin osa on liikennealan asiantuntijoita. Haastateltujen asiantuntijoiden mielestä liikennejärjestelmäsuunnitteluun tarvittaisiin kuitenkin nykyistä enemmän yli hallinnonalojen ulottuvaa keskustelua. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden virkamiesten tai koulupalvelujen henkilöstön näkemyksiä ei liikennejärjestelmäsuunnittelussa kuulla. Tässä olisi kehittämisen varaa.

Liikennejärjestelmäsuunnittelussa tunnistettiin useita ei-organisatorisia instituutioita. Maakuntakaava on otettava huomioon liikennejärjestelmäsuunnittelussa ja siinä mainittuja toimenpiteitä tulee kirjata liikennejärjestelmäsuunnitelmaan resurssien puitteissa. Maakuntakaava toisaalta rajoittaa liikennejärjestelmäsuunnittelua, mutta toisaalta myös mahdollistaa joidenkin hankkeiden päättymisen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan. Eri-laiset selvitykset ja suunnitelmat ovat myös instituutioita, jotka vaikuttavat liikennejärjestelmäsuunnitelman sisältöön. Ne eivät kuitenkaan ole sitovia, vaan toimivat enemmänkin suunnittelua ohjaavina instituutioina. Myös liikennepoliittiset linjaukset ja yhteiskunnalliset ennusteet tuottavat tietoa liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Ne ovat eräänlaisia suunnan näyttäjiä.

Liikennejärjestelmäsuunnittelu päättyy yleensä aiesopimuksen laadintaan. Aiesopimus ei ole juridisesti velvoittava ja sen toteutuma on asiantuntijoiden mukaan ollut heikko, mikä kertoo osapuolten sitoutumattomuudesta suunnitelmaan. Aiesopimus on kuitenkin välttämätön instituutio, sillä ilman sitä liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteutumisen seuranta olisi vaikeaa. Aiesopimus onkin jatkuvan liikennejärjestelmäsuunnittelun mahdollistaja.

Tässä työssä tutkittiin myös liikennejärjestelmäsuunnitteluun vaikuttavia arvoja ja analysoitiin niiden institutionalisoitumisen astetta. Vahvimmin institutionalisoitunut aihe on liikenneturvallisuus. Se on reunaehto kaikelle suunnittelulle. Toinen lähes yhtä vahvan instituutioaseman omaava arvo on kestävä kehitys. Myös se toimii reunaehtona lii-

kennejärjestelmäsunnittelussa. Kolmas tässä työssä tunnistettu institutionalisoitunut arvo on resurssien säästäminen. Isoja hankkeita ei uskalleta kirjata liikennejärjestelmäsunnitelmiin eikä niistä keskustella kovinkaan avoimesti. Taustalla on ajatus siitä, että Suomessa jo pitkään jatkunut "niukkuuden aika" jatkuu edelleen myös tulevaisuudessa.

## **7.2 Foorumit ja diskurssit liikennejärjestelmäsunnittelussa**

Tämän työn toinen tutkimuskysymys koski foorumeita. Työssä tutkittiin, kohtaavatko oikeat instituutiot oikeissa foorumeissa ja miten vuorovaikutus foorumeissa tapahtuu. Haastatellut asiantuntijat eivät olleet kohdanneet tilanteita, joissa foorumeista olisi puuttunut joitakin tärkeitä instituutioita. Joihinkin foorumeihin oli kuitenkin kutsuttu instituutioita, joiden kannalta tärkeitä asioita ei kyseisessä foorumissa käsitelty. Esimerkiksi pieniä kuntia oli kutsuttu ohjausryhmän kokouksiin, vaikka niiden alueelle ei liikennejärjestelmäsunnitelmassa kohdistunut ollenkaan toimenpiteitä. Pieni kunta ei välttämättä kokenut läsnäoloaan tarpeelliseksi kokouksessa, joten voidaan todeta, että oikeat instituutiot eivät kohdanneet kyseisissä foorumeissa.

Empiirisessä tutkimuksessa huomattiin, että prosessin pituudesta ja foorumien määrästä on eriäviä mielipiteitä. Joidenkin mielestä prosessi on nykyisellään liian pitkä eikä prosessiin osallistuvien henkilöiden kiinnostus pysy olla koko prosessin ajan. Etenkin pienten kuntien edustajat saattavat kyllästyä pitkään prosessiin, jolla ei heille välttämättä ole yhtä suurta merkitystä kuin esimerkiksi maakuntaliitolle. Toiset ovat kuitenkin sitä mieltä, että prosessin aikana tuli pitää pidempiä taukoja, jotta asiat saisivat hautua. Koska eriäviä mielipiteitä liikennejärjestelmäsunnitelman laadintaprosessin pituudesta tuli tässä työssä ilmi, olisi työn jaksottamisen tehostamista ja aikataulutusta tarpeen tutkia paremmin.

Liikennejärjestelmäsunnittelun keskeisin foorumi on työryhmän kokoukset. Ne ovat keskeisin työn sisältöön vaikuttava foorumi. Niihin osallistuvilla on parhaat mahdollisuudet käyttää poliittista valtaa. Poliittinen valta tarkoittaa kykyä vaikuttaa muiden käytökseen ja ajatteluun. Poliittinen valta on siis muutakin kuin päätöksentekovaltaa. Työryhmän koko pyritään yleensä pitämään sopivan pienenä, jotta työskentely kokouksissa olisi keskustelunomaista ja mutkatonta. Työryhmän jäsenistä puheenjohtajalla on eniten poliittista valtaa. Puheenjohtaja pystyy johdattamaan keskustelua ja päättämään siitä, miten asiat kirjataan suunnitelmaan. Työryhmään kuuluvilla kunnilla on periaatteessa samanlainen valta-asema, mutta käytännössä kuntaa, jonka alueelle kohdistuu eniten toimenpiteitä, kuunnellaan eniten.

Työryhmän toimintaa ohjaa sitä laajempi ohjausryhmä, joka kokoontuu työn keskeisissä vaiheissa. Myös ohjausryhmän kokouksiin osallistuvilla on hyvät mahdollisuudet käyttää poliittista valtaa. Kuntien virkamiehet ja päättäjät pääsevät vaikuttamaan liikennejärjestelmäsunnitteluun heille suunnattujen kyselyiden sekä kuntaseminaarien kautta. Seminaareja, työpajoja ja kyselyitä järjestetään myös sidosryhmille. Kuntien ja valtion päätöksentekijät pyritään sitouttamaan työhön jo hyvässä vaiheessa. Siksi myös niiden näkemyksiä pyritään selvittämään kyselyiden avulla.



Instituutioiden osallistumismotiiveja on useita erilaisia. Kyselyihin osallistuminen on yleensä melko vähäistä, mikä tuskin johtuu siitä, ettei kyselyn asiasisältö kiinnosta kyselyn kohteena olevia henkilöitä. Ongelma on, että kyselyitä teetetään liikaa. Kyselyiden sijaan suora kommunikointi vaikuttaisi motivoivan instituutioiden edustajia paremmin ilmaisemaan mielipiteensä liikennejärjestelmästä. Asiantuntijahaastatteluisissa kävi ilmi, että osallistumisaktiivisuus esimerkiksi ohjausryhmän kokouksissa on pitkälti kiinni siitä, kuinka hyvänä instituutiot pitävät mahdollisuuksiaan vaikuttaa itsensä kannalta tärkeisiin asioihin. Tähän vaikuttaa paljon se, kuinka paljon esimerkiksi jonkun kunnan alueelle kohdistuu toimenpiteitä.

Asiantuntijoiden mukaan liikennejärjestelmäsuunnittelussa tulee silloin tällöin vastaan tilanteita, joissa johonkin maakuntaan kuuluvilla kahdella kaupungilla on keskenään kilpailuasetelma. Äärimmäisessä tapauksessa tämä voi johtaa siihen, että kilpailevat kaupungit osallistuvat foorumeihin vain pitääkseen huolta siitä, että kilpailija ei saa etuoikeuksia. Kilpailuasetelma vaikeuttaa keskustelua ja heikentää liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyötä.

Organisationaalisilla instituutioilla on niiden arvomaailmaa heijastavia agendoja, joita ne pyrkivät viemään eteenpäin foorumeissa. Yleisiä, suunnittelua ohjaavia arvoja ovat kestävä kehitys, resurssien säästö, maakuntien välinen yhteistyö, liikenneturvallisuuden ja alueiden elinvoimaisuuden edistäminen sekä elinkeinoelämän kilpailukyvyyn turvaaminen. Se, mitä näistä tavoitteista halutaan edistää eniten, vaihtelee hieman eri instituutioiden välillä. Esimerkiksi Liikennevirasto pyrkii huolehtimaan resurssien tehokkaasta käytöstä, kun taas kuntia kiinnostaa enemmän alueiden kehittäminen ja elinkeinoelämää liikenteen sujuvuus. Tämä aiheuttaa usein ristiriitoja eri instituutioiden välillä. Ristiriitatilanteessa ratkaisee se, millä instituutioilla on eniten poliittista valtaa ja miten instituutiot hyödyntävät valta-asemaansa. Usein kuitenkin liikennejärjestelmäsuunnittelussa pyritään löytämään kaikkia osapuolia tyydyttävä kompromissi, jotta kaikki osapuolet saataisiin sitoutettua työhön. Tästä johtuen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa on usein kierteleviä sanamuotoja, jotka kertovat siitä, että asiasta on ollut eriäviä mielipiteitä.

## 8 Päätelmät

### 8.1 *Liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan kehittämiskohdat*

Tässä työssä tehtyjen havaintojen perusteella voidaan todeta, että liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistetaan monipuolisesti eri tahoja. Se tekee kuitenkin prosessista pitkän ja raskaan, mikä johtaa joidenkin osapuolten motivaation heikkenemiseen. Motivaation heikkenemiseen vaikuttaa myös se, että osa prosessin osapuolista ei koe kykenevänsä vaikuttamaan itsensä kannalta tärkeisiin asioihin. Prosessia tulisi kehittää niin, että järjestettäviin foorumeihin kutsutaan vain ne osapuolet, joiden kannalta olennaisia asioita tilaisuudessa käsitellään. Prosessin aikana on kuitenkin pidettävä jokin tilaisuus, jossa kaikki osapuolet ovat paikalla. Esimerkiksi tavoitteita muodostettaessa voitaisiin järjestää jokin foorumi, jossa paikalla olisivat kaikki osapuolet, mutta tavoitteiden eteenpäin työstämiseen ei tarvita kaikkien osallistumista.

Yksi tässä työssä havaittu ongelma on se, että jotkin tahot osallistuvat liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaan useiden eri foorumien kautta. Esimerkiksi kuntien virkamiehet saattavat osallistua työhön kyselyiden, kuntaseminaarien ja seutukuntatapaamisten kautta. Samalla kyseisestä kunnasta saattaa olla edustaja mukana ohjausryhmässä. CASE-esimerkin tarkastelussa huomattiin myös, että jotkin sidosryhmät olivat mukana sekä jossakin osaselvityksessä että varsinaisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa. Tämänkaltaisuus on prosessin kannalta tehotonta.

Kuntien edunvalvonnallinen rooli on yksi prosessin tehottomuuteen vaikuttava tekijä. Esimerkiksi Pirkanmaalla huomattiin, että suuri osa sidosryhmille suunnatun työpajan työskentelyajasta kului edunvalvonnallisiin asioihin. Kuntien virkamiesten tulisi pystyä käsittelemään maakunnan asioita kokonaisuutena eikä vain oman kuntansa näkökulmasta. Kuntien edustajille tulisi antaa jokin muu kanava, jonka kautta he voisivat huolehtia edunvalvonnallisista asioista ilman, että muiden työskentely häiriintyy.

Liikennejärjestelmäsuunnitteluun tulisi saada mukaan enemmän henkilöitä, jotka ovat aidosti kiinnostuneita maakunnan liikenteen kehittämisestä ja jotka kykenevät näkemään asiat kokonaisuutena. Ihannetilanteessa suunnitteluun osallistuvilla henkilöillä olisi ymmärrystä ja osaamista liikennejärjestelmäsuunnittelua koskevista asioista, kykyä tarkastella asioita kokonaisuuksina sekä halua ja innostusta kehittää maakunnan liikennejärjestelmää.

Tässä diplomityössä yhtenä tavoitteena oli löytää prosessista mahdollisesti puuttuvat instituutiot. Tämän kysymyksen kohdalla pysähdyttiin pohtimaan erityisesti asukkaiden osallistumisesta liikennejärjestelmäsuunnitteluun. 2010-luvun liikennepolitiikassa on ollut vahva painotus käyttäjälähtöisessä suunnittelussa. Esimerkiksi vuoden 2012 liikennepoliittisessa selonteossa linjataan, että kansalaisten palvelutasotarpeet on otettava suunnittelun ja päätöksenteon lähtökohdaksi. Selonteossa visioidaan, että käyttäjillä olisi mahdollisuus tehdä vastuullisia valintoja liikkumisestaan. Liikennepolitiikassa pu-

hutaan tällä hetkellä myös paljon liikenteestä palveluna ja siitä, kuinka tulevaisuudessa käyttäjät ovat aktiivisesti mukana suunnittelemassa liikennejärjestelmää. Kuitenkaan tällä hetkellä käyttäjät eivät ole mukana päättämässä siitä, mihin suuntaan liikennejärjestelmää kehitetään ja minkälaisia hankkeita viedään eteenpäin. Tämä on ristiriidassa liikennepoliittisten linjausten kanssa, joiden kuitenkin pitäisi luoda pohja liikennejärjestelmäsuunnittelun arvomaailmalle.

Asiantuntijahaastatteluiden perusteella vaikuttaisi siltä, että asukkaiden osallistamista liikennejärjestelmäsuunnitteluun ei nähdä tarkoituksenmukaiseksi. Asiantuntijat eivät usko, että asukkailla olisi kiinnostusta osallistua suunnitteluun, sillä liikennejärjestelmäsuunnittelun toimenpiteet ovat abstrakteja ja tähtäävät jopa usean vuosikymmenen päähän. Asukkaita tuskin saataisiin motivoitua osallistumaan liikennejärjestelmäsuunnitelmia koskeviin asukastilaisuuksiin, mutta internetin ja sosiaalisen median välityksellä asukkaita voitaisiin osallistaa, tai vähintään informoida, nykyistä paremmin. Asukkaita varten voitaisiin laatia esimerkiksi ajatuskarttoja, jotka kokoisivat yhteen liikennejärjestelmäsuunnitelman tärkeimmät kohdat helposti ymmärrettävässä muodossa. Ajatuskarttaa voisi jakaa sosiaalisessa mediassa, jossa asukkailla olisi suoraan mahdollisuus kommentoida sitä.

Nykypäivänä liikennejärjestelmäsuunnittelu on huomattavasti monialaisempaa kuin sen alkuvaiheessa 1990-luvulla. Liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessiin osallistuu eri alojen asiantuntijoita elinkeinoelämän toimijoista luonnonsuojeluliittoon. Asiantuntijahaastatteluissa tuli kuitenkin myös ilmi, että liikennejärjestelmäsuunnittelussa olisi tarvetta vieläkin monipuolisemmalle otokselle eri alojen toimijoita. Esimerkiksi kuntapuolella suunnitteluun voisi kytkeä muitakin kuin liikenteen osajia, kuten sosiaali- ja terveysalan työntekijöitä. Myös oppilaitoksilla ja kuntien koulutoimella voisi olla hyödyllisiä näkemyksiä liikennejärjestelmän kehittämisestä.

Tämän työn aikana tuli ilmi, että liikennejärjestelmäsuunnitelman perusteella laadittavan aiesopimuksen toteutuma on ollut heikko. Tehdyn tarkastelun perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että eri osapuolten näkemyksiä kuullaan jo työn alkuvaiheessa, mikä varmistaa osapuolten sitoutumisen työhön. Sitoutumiseen vaikuttaa kuitenkin myös se, että suunniteltaviin toimenpiteisiin käytettävissä olevat resurssit eivät ole suunnitteluvaiheessa tiedossa. Tämän vuoksi viranomaistahojen voi olla vaikea sitoutua työhön.

Liikennejärjestelmäsuunnittelussa käytäviin diskursseihin vaikuttaa monia arvoja, jotka muuttuvat kullakin aikakaudella vaikuttavien trendien ja valtakunnallisen liikennepoliitiikan mukaan. 2010-luvulla niukkuusajattelun lisäksi kävelyn ja pyöräilyn kulkutapaosuuksien kasvattaminen on ollut tärkeä tavoite, jota pyritään edistämään etenkin kaupungeissa. Tämä näkyy selvästi myös liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Taustalla on kuitenkin muitakin arvoja, jotka ovat juurtuneet instituutioiden arvomaailmaan. Liikenneturvallisuus on ollut yksi reunaehto kaikelle suunnittelulle jo vuosikymmenten ajan ja sen huomioimista liikennejärjestelmäsuunnittelussa pidetään itsestäänselvyytenä. Liikenteen sujuvuus ja alueiden hyvä liikenteellinen saavutettavuus ovat edelleen mukana

liikennejärjestelmäsuunnitelmien tavoitteistossa, vaikka liikennepolitiikassa on jo useiden vuosien ajan painotettu sujuvuutta enemmän liikkumistarpeen vähentämistä ja kestävien kulkumuotojen suosimista. Silti maakunnalliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat sisältävät edelleen paljon liikenteen sujuvuutta parantavia hankkeita. Usein hankkeita perustellaan liikenneturvallisuuden tai elinkeinoelämän edellytysten paranemisella.

Liikennejärjestelmäsuunnittelussa on selvästi havaittavissa polkuriippuvuutta eli samojen asenteiden tai agendojen toistumista vuodesta toiseen. Ajattelutavat ovat juurtuneet instituutioihin eikä niitä kyseenalaisteta. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa polkuriippuvuus ilmenee esimerkiksi siten, että uudet ajattelutavat tulevat vanhojen päälle, eivätkä korvaa niitä. Liikennejärjestelmäsuunnitteluun on pyritty tuomaan uusia ajattelutapoja ja menetelmiä, kuten palvelutasoajattelua, asiakaslähtöisyyttä ja kokonaisvaltaista suunnittelua. Polkuriippuvuus kuitenkin vaikeuttaa uudistusten läpiviemistä.

Vaikka uusia ajattelumalleja pyritään koko ajan kehittämään, on niihin polkuriippuvuuden vuoksi vaikeaa tuoda oikeasti uutta ajattelua. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa on huomattu, että samoista asioista puhutaan eri vuosina eri nimillä. Esimerkiksi alun perin Ruotsin tielaitoksessa syntyneestä niin kutsutusta neliporrasperiaatteesta puhuttiin paljon 2000-luvun alkupuolella. Neliporrasperiaatteen idea on, että suunnittelussa pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan liikkumistarpeeseen, seuraavaksi tehostetaan liikenneverkon käyttöä ja jos edelleen on ongelmia, niin tehdään pieniä parannustoimenpiteitä olemassa olevaan infrastruktuuriin ja vasta lopuksi harkitaan uusinvestointeja. (Liikennevirasto 2010). Myöhemmin alettiin puhua monipuolisesta keinovalikoimasta, millä tarkoitetaan käytännössä samaa ajattelutapaa kuin neliporrasperiaatteella. Liikennejärjestelmäsuunnitelmissa on myös usein puhuttu käyttäjälähtöisestä suunnittelusta, josta viime vuosina on alettu puhua nimellä palvelutasoajattelu. Nämä kaksi esimerkkiä havainnollistavat sen, miten polkuriippuvuus näkyy liikennejärjestelmäsuunnittelussa. "Uudet" ajattelutavat ovat itse asiassa usein muunnelmia vanhoista ajattelutavoista, aidosti uusien ajattelutapojen syntyessä vain harvoin.

## **8.2 Tutkimuksen luotettavuus ja suositukset jatkotutkimukselle**

Tässä työssä tehtiin kirjallisuuskatsauksen lisäksi empiirinen osio, joka perustui asiantuntijahaastatteluihin. Muuta aineistoa ei ollut käytettävissä, joten empiirinen osuus perustuu pitkälti asiantuntijoiden kokemuksiin. Tukena käytettiin kuitenkin muita aiemmin tehtyjä liikennejärjestelmäsuunnitelmia. CASE-esimerkissä analysoitiin muutaman vuoden takaista prosessia, joten seminaareihin ja muihin foorumeihin ei ollut mahdollista mennä tarkkailemaan siellä käytävää vuoropuhelua. CASE-esimerkin osalta ei myöskään ollut diplomityön laajuus huomioon ottaen mahdollista haastatella kaikkia prosessiin osallistuneita tahoja, mikä osaltaan vaikuttaa tutkimuksen laatuun. Arviot sidosryhmien tyytyväisyydestä työhön perustuvat haastateltujen hankeryhmän jäsenten mielipiteisiin, hankeryhmän kokousmuistioihin ja lausuntoihin.

Tässä työssä käsiteltyä aihetta olisi hyvä tutkia tarkemmin niin, että tarkasteltaisiin jotta-kin liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaa prosessin alusta loppuun. Tutkijalla tulisi olla mahdollisuus osallistua foorumeihin ja tarkkailla vuoropuhelua esimerkiksi diskurssianalyysin näkökulmasta.

Tämän työn perusteella jatkotutkimuksen aiheeksi suositellaan liikennejärjestelmäsuunnittelun arvojen tarkastelua. Esimerkiksi sitä, millä perusteilla liikenteen sujuvuutta edistäviä toimenpiteitä kirjataan liikennejärjestelmäsuunnitelmiin, voisi tutkia. Jatkotutkimus voisi koskea myös prosessin pituutta tai asukkaiden osallistamista suunnitteluun. Asukkaiden osallistamisen ei tarvitse välttämättä tarkoittaa asukastilaisuuksia, vaan modernimpia lähestymistapoja, kuten sosiaalisen median hyödyntämistä, voitaisiin tutkia.

Tässä työssä ei juurikaan tutkittu liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteyttä maankäytön suunnitteluun. Jatkossa voisi tarkastella sitä, miten maankäytön asiantuntijoita on otettu mukaan liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Myös liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessin yhteyksiä maakuntakaavan laadintaan voisi tutkia tarkemmin. Liikenteen ja maankäytön yhteen kytkentä ei tarkoita vain maankäytön huomioimista liikennejärjestelmän suunnittelussa vaan myös liikenneasioiden huomioimista maankäytön suunnittelussa. Yhtenä jatkotutkimuksen aiheena voisi olla liikenneasioiden huomioiminen kaavahankkeissa.

Kirjallisuuskatsauksessa törmättiin käsitteeseen "institutionaalinen epäselvyys", jota on sovellettu jonkun verran maankäytön puolella, muun muassa MAL-aiesopimukseen liittyen. Tätä näkökulmaa voisi soveltaa myös liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Näkökulma voisi antaa työkaluja niin osapuolten sitouttamiseen kuin asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiinkin.

Sosiologinen institutionalismi tutkimussuuntauksena tarjosi tavan tutkia liikennejärjestelmäsuunnittelua prosessina. Sen avulla pystyttiin tarkastella muun muassa sitä, millaisia vaikuttamismahdollisuuksia suunnittelun osapuolilla on ja miten ne käyttävät tätä niin kutsuttua poliittista valtaansa. Valta-asemia tarkastelemalla saatiin muodostettua käsitys siitä, minkälaiset hierarkiset suhteet osapuolilla on toisiinsa nähden. Foorumeiden tarkastelu puolestaan tarjosi käsityksen siitä, miten prosessia voitaisiin tulevaisuudessa tehostaa ja miten foorumit olisi hyvä järjestää. Lisäksi sosiologisen institutionalismin laaja käsitys instituutiosta mahdollisti liikennejärjestelmäsuunnitteluun vaikuttavien ei-organisatonaalisten instituutioiden tunnistamisen, mikä tarjoaa hyvän lähtökohdan liikennejärjestelmäsuunnittelun arvokeskustelulle.

## Lähdeluettelo

- Angeles, L. 2011. Institutions, property rights, and economic development in historical perspective. University of Glasgow. Economics.
- Etelä-Savon maakuntaliitto. 2010. Perussopimus. [pdf]. [Viitattu 24.7.2015]. Saatavissa: <http://www.esavo.fi/resources/public/media/perussopimus.pdf>
- Hajer, M. 1995. The politics of environmental discourse. Oxford. Oxford University Press. ISBN 978-019-8279693
- Hall P. & Taylor R. 1996. Political science and the three new institutionalisms. Köln, Saksa: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. 32 s. ISSN 0944-2073.
- Hirvonen, S. 1987. Maankäytön ja liikenteen suunnittelu. RIL 165-1 Liikenne ja väylät I. Suomen rakennusinsinöörien liitto RIL. Helsinki. ISBN 951-758-149-1. s. 180-183.
- Jäppinen, T. 2011. Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta - Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutuspalveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Suomen Kuntaliitto. Acta-väitöskirja. Helsinki. ISBN 978-951-44-8659-3. 189 s. [pdf]. [Viitattu 18.6.2015].
- Kanninen, V., Kontio, P., Mäntysalo, R. & Ristimäki, M. 2010. Autoriippuvainen yhdyskunta ja sen vaihtoehdot. Aalto Yliopisto. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja. [pdf]. [Viitattu 24.6.2015]. Saatavissa: <http://lib.tkk.fi/Reports/2010/isbn9789526035352.pdf>
- Kartimo, K. 2014a. Suunnitteluteoriat liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Diplomityö. Aalto Yliopisto. Yhdyskunta- ja ympäristötekniikan laitos. 132 s.
- Kartimo, K. 2014b. Liikennejärjestelmätöön käsikirja. Liikenneviraston materiaaleja.
- Katajisto, P. 2015. Ajankohtaisia hankkeita Ympäristöministeriössä – ALLI, VAT ja MRL uudistukset yms. Esitys Liikenne- ja maankäyttöpäiviltä 2.6.2015. [pdf]. [Viitattu 24.7.2015]. Saatavissa: [http://portal.liikennevirasto.fi/portal/page/portal/f/uutiset/tapahtumat/liikenteen-maankayttopaivat-2015/Katajisto\\_YM%20ajankohtaiset%20LiVi%20020615.pdf](http://portal.liikennevirasto.fi/portal/page/portal/f/uutiset/tapahtumat/liikenteen-maankayttopaivat-2015/Katajisto_YM%20ajankohtaiset%20LiVi%20020615.pdf)
- Koto, I. 2010. Yhteiskunnallisen yrittäjyyden institutionalisaatio Suomessa – haasteet ja mahdollisuudet. Pro gradu –tutkielma. Helsingin Yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. 80 s.
- Kuntaliitto. Suunnitteluvälineitä yhteistyöhön. Liikennejärjestelmäsuunnitelma. [Internetsivu]. [Viitattu 25.6.2015]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kaupunkiseudut/suunnitteluvälineita-yhteistyohon/liikennejarjestelmasuunnitelma/Sivut/default.aspx>
- Lehtinen, M. 2001. Sopimusopas pk-yritysten yhteishankkeisiin. Tekesin julkaisu. [pdf]. [Viitattu 18.11.2015].

Saatavissa:

[https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/sopimusopas\\_pk\\_yritysten\\_yhteishankkeisiin.pdf](https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/sopimusopas_pk_yritysten_yhteishankkeisiin.pdf)

Liikennevirasto. 2013. Suunnittelutasojen suhteet. Koostekalvot. [pdf]. [Viitattu 29.6.2015]. Saatavissa:

[http://ljs-paketointi.yy-optima.fi/wp-content/uploads/2014/02/Suunnittelutasojen\\_suhteet\\_Kooste\\_15.10.2013.pdf](http://ljs-paketointi.yy-optima.fi/wp-content/uploads/2014/02/Suunnittelutasojen_suhteet_Kooste_15.10.2013.pdf)

Liikennevirasto. 2014. Liikennejärjestelmäsunnittelun prosessit. Liikennepolitiikan toimintatapojen uudistaminen – työpaja. [pdf]. [Viitattu 29.6.2015]. Saatavissa:

[http://ljs-paketointi.yy-optima.fi/wp-content/uploads/2014/02/LJS-prosessit\\_hyv%C3%A4t-k%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6t-puutteet.pdf](http://ljs-paketointi.yy-optima.fi/wp-content/uploads/2014/02/LJS-prosessit_hyv%C3%A4t-k%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6t-puutteet.pdf)

Liikennevirasto. 2015. Valtio osallistuu alueelliseen suunnitteluun. [Viitattu 24.7.2015]. Saatavissa:

[http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/liikenneverkko/liikennejarjestelma/liikennejarjestelman\\_suunnittelu/roolit\\_ja\\_vastuut#.VbHf3bUyqdA](http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/liikenneverkko/liikennejarjestelma/liikennejarjestelman_suunnittelu/roolit_ja_vastuut#.VbHf3bUyqdA)

Luttinen, T. 2014. Liikennepolitiikka ja –talous. Liikennepolitiikka ja –talous –kurssin oppimateriaali. Aalto Yliopisto. Yhdyskunta- ja ympäristötekniikan laitos.

LVM. 2003. Liikennejärjestelmäsunnittelun laatiminen – Prosessikuvaus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 43/2003.

LVM. 2007. Liikenne 2030. Suuret haasteet, uudet linjat. Ohjelmia ja strategioita -sarja. 42 s. ISBN 978-952-201-589-1. [pdf]. [Viitattu 4.5.2015]. Saatavissa: <http://www.lvm.fi/fileserver/Liikenne2030.pdf>.

LVM. 2012. Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012.

LVM. 2014. Liikenne ja viestintä 2018. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2015-2018. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 1/2014. [pdf]. [Viitattu 26.6.2015]. Saatavissa:

[http://www.lvm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=3082174&name=DLFE-22893.pdf&title=Julkaisuja+1-2014](http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=3082174&name=DLFE-22893.pdf&title=Julkaisuja+1-2014)

LVM. 2015. Liikennepolitiikka. [Internet-sivu]. [Viitattu 25.6.2015].

Saatavissa: <http://www.lvm.fi/liikennepolitiikka>

LVM, Työ- ja elinkeinoministeriö, Valtiovarainministeriö, Ympäristöministeriö, SITRA, Liikennevirasto, Trafi, TIVIT Oy & RYM Oy. 2011. Liikennerevoluutio 2011 - Ajatuskartta.

LVM & Ympäristöministeriö. 2011. Maankäytön ja liikenteen suunnittelun vuorovaikutuksen kehittäminen. Maankäyttö- ja liikennefoorumin raportti 19.12.2011.

Mattila, Y. 2011. Suuria käännekohtia vai tasaista kehitystä? - Tutkimus Suomen terveydenhuollon suuntaviivoista. Kelan tutkimuksia. Tampere: Juvenes Print – Tampe-

reen yliopistopaino Oy. ISBN 978-951-669-854-3. 363 s. [pdf]. [Viitattu 9.6.2015]. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/26343/Tutkimuksia116.pdf>

Metsäranta, H., Launonen, P., Savolainen, M., Somerpalo S. & Kivari, M. Palvelutasolähtöisyys liikennejärjestelmätasoisessa esisuunnittelussa. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 31/2014. [pdf]. [Viitattu 25.6.2015]. Saatavissa: [http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf8/lts\\_2014-31\\_palvelutasolahtoisuus\\_web.pdf](http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf8/lts_2014-31_palvelutasolahtoisuus_web.pdf)

Mikkeli, H. 2011. Kulttuurin käsitteestä. Johdatus alue- ja kulttuurintutkimukseen – kurssin oppimateriaali. Helsingin yliopisto, Maailman kulttuurien laitos.

Mäkelä, J. 2012. Uusi institutionalismi Suomen rahapelikentässä. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. 82 s.

Niemeläinen, J. 2013. Työeläkejärjestelmän hajautus – Diskursiivisen institutionaalisen logiikan muutos. Pro gradu –tutkielma. Helsingin yliopisto. Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos. 85 s.

Niemi, T. 2011. Assosiaatiosopimus Euroopan unionin ja Mercosurin välille? - Sopimuksen neuvotteluprosessi EU:n institutionaalisen kilpailun näkökulmasta. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. 104 s.

Palokangas, A. 2008. Valta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Käsitteen määrittely ja systemaattinen kirjallisuuskatsaus. Pro gradu –tutkielma. Kuopion yliopisto. Terveystalouden ja talouden laitos. 87 s.

Partanen, S. 2012. Hyvinvointivastuu pitkäaikaishoivassa Saksassa ja Iso-Britanniassa. Pro gradu –tutkielma. Itä-Suomen Yliopisto. Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos. 101 s.

Peltonen, L. 2004. Paikallisen hallintatavan polkuriippuvuus – Tampereen aseveliakselin tie rintamalta regiimiksi. Yhdyskuntasuunnittelu 42:3-4. [pdf]. [Viitattu 8.6.2015]. Saatavissa: <http://akordi.fi/wp-content/uploads/Peltonen.pdf>

Pirkanmaan liitto. 2011. Osallistumis- ja vuorovaikutussuunnitelma.

Pirkanmaan liitto. 2012. Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelma. Julkaisu D94. [pdf]. [Viitattu 27.11.2015]. Saatavissa: [http://www.pirkanmaa.fi/files/files/maakuntakaavoitus/Liikennejarjestelmatyo/Liikennejarjestelmasuunnitelma/Pdf/Ljs\\_MKH\\_06022012.pdf](http://www.pirkanmaa.fi/files/files/maakuntakaavoitus/Liikennejarjestelmatyo/Liikennejarjestelmasuunnitelma/Pdf/Ljs_MKH_06022012.pdf)

Pitkäranta, H. 2002. Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Ympäristöministeriö. Alueiden-käytön osasto. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 26.6.2015]. Saatavissa: <http://www.ym.fi/download/noname/%7BC5919EC5-4284-418D-90EC-0AF2DEBE8257%7D/32060>

Pynnönen, A. 2013. Diskurssianalyysi: Tapa tutkia, tulkita ja olla kriittinen. Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu. ISBN 978-951-39-5471-0. 43 s.

Päijät-Hämeen Liitto. 2014. Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelma. ISBN 978-951-637-214-6. [pdf]. [Viitattu 29.6.2015]. Saatavissa:



[http://www.paijathame.fi/easydata/customers/paijathame/files/ph\\_liitto/tehtavat/maakuntakaava/uusi\\_maakuntakaava/ph\\_liikennejarjestelmasuunnitelma\\_2014.pdf](http://www.paijathame.fi/easydata/customers/paijathame/files/ph_liitto/tehtavat/maakuntakaava/uusi_maakuntakaava/ph_liikennejarjestelmasuunnitelma_2014.pdf)

Reiman, T., Silla, A., Heikkilä, J., Pietikäinen, E. & Luoma, J. 2012. Turvallisuuskulttuuri liikennejärjestelmässä. VTT. Esitutkimus. 43 s. [pdf]. [Viitattu 24.6.2015]. Saatavissa: <http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2012/T4.pdf>

Sahi, V. 2012. Metsätalouden tehostuminen, monikäyttömetsät ja luonnonsuojelualueet Karjalan Kannaksella 1990-luvulla. Pro gradu –tutkielma. Helsingin Yliopisto. Taloustieteen laitos. 115 s.

Scott, W. 2001. Institutions and organizations. Second edition. Thousand Oaks, California: Sage publications. ISBN 0-7619-2000-5. 255 s.

Seppinen, I. 1992. Valtaväylä Suomeen - Liikenneministeriö 100 vuotta. ISBN 951-37-0857-8. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1992. 300 s.

Seppälä A. 2003. Todellisuutta kuvaamassa – todellisuutta tuottamassa - Työ ja koti television ja vähän radionkin uutisissa. Jyväskylän yliopisto. ISBN 978-951-39-5126-9. [Verkkojulkaisu]. [Viitattu 18.6.2015].

Sotarauta, M. 2008. Instituutioiden muutos ja institutionaalinen yrittäjyys aluekehityksessä. Tampereen Yliopisto. 263 s. [Verkkojulkaisu]. [Viitattu 16.6.2015]. Saatavissa: [http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96265/instituutioiden\\_muutos\\_2008.pdf?sequence=1](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96265/instituutioiden_muutos_2008.pdf?sequence=1)

Streeck, W. & Thelen, K. 2004. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. [pdf]. [Viitattu 16.6.2015]. Saatavissa: <http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1234031/component/escidoc:1234030/Thelen.pdf>

Steinmo, S. 2001. The new institutionalism. Encyclopedia of democratic thought. Clarke, P. & Foweraker, J. Lontoo, Iso-Britannia: Routledge. ISBN 0-415-19396-6.

Tiehallinto. 2008. Liikennejärjestelmätöön kehittäminen Tiehallinnossa. Tiehallinnon julkaisuja 31/2008. [pdf]. [Viitattu 22.7.2015]. Saatavissa: <http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf2/4000629-v-liikennejarjestelmatyo.pdf>

Tiehallinto. 2009. Liikennejärjestelmätöön vaikuttavuus suurilla kaupunkiseuduilla. Tiehallinnon selvityksiä 40/2009. [pdf]. [Viitattu 22.7.2015]. Saatavissa: [http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf2/3201154-vliikennearj\\_vaikutt\\_suurilla\\_kaup.pdf](http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf2/3201154-vliikennearj_vaikutt_suurilla_kaup.pdf)

Tolbert, P. & Zucker L. 1996. The Institutionalization of institutional theory. Articles and chapters. Cornell University. ILR School. [Verkkojulkaisu]. [Viitattu 12.6.2015]. Saatavissa: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1430&context=articles>

Tool, M. 1993. Institutional economics: Theory, method and policy. Kluwer Academic Publishers. s. 309.

Turunen, M. 2012. Parempia väyliä ja nopeampia yhteyksiä. Liikenne- ja viestintäministeriön 120-vuotiskirja. Erweko, Helsinki 2012. 62 s. ISBN 978-952-243-309-1.

Uudenmaan liitto. 2014. Länsi-Uudenmaan liikennejärjestelmäsuunnitelma 2035. Uudenmaan liiton julkaisu C72 -2014. ISBN 978-952-448-389-6. [pdf]. [Viitattu 29.6.2015]. Saatavissa: [http://www.uudenmaanliitto.fi/files/13326/LansiUudenmaan\\_liikennejarjestelmasuun\\_C72-2014.pdf](http://www.uudenmaanliitto.fi/files/13326/LansiUudenmaan_liikennejarjestelmasuun_C72-2014.pdf)

Valtiovarainministeriö. 2015. Valtion talousarvioesitys 2016. Pääluokka 31: Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala. [pdf]. [Viitattu 29.10.2015]. Saatavissa: <http://budjetti.vm.fi/indox/download.jsp?lang=fi&file=/2016/tae/hallituksenEsitys/YksityiskohtaisetPerustelut/31/31.pdf>

Vigar, G. 2002. The politics of mobility – Transport, the environment and public policy. New York, Yhdysvallat: Spon Press. ISBN 0-415-25917-7. 240 s.

Wikisanakirja. 2015. [Viitattu 20.6.2015]. Saatavissa: [wiktionary.org](http://wiktionary.org)

Williams, H. 2011. Examining the nature of policy change: a new institutionalist explanation of citizenship and naturalisation policy in the UK and Germany, 2000-2010. Doctor's thesis. University of Birmingham. Department of political science and International studies. 254 s.

Wrong, D. 1995. Power, its forms, bases and users. New Jersey, Yhdysvallat: Transaction Publishers. ISBN 1-56000-822-9.

Ympäristöministeriö. 2009. Tulevaisuuden alueidenkäytöstä päätetään nyt - Tarkistettua valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Ympäristöministeriön julkaisu helmikuu 2009. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 26.6.2015]. Saatavissa: <http://www.ym.fi/download/noname/%7BFF2C7487-B8B0-476B-B38A-262DF17F5EE7%7D/37634>

YY-Optima. 2014. Seudullinen MALPE-strategia ja jatkuva MALPE-työ. [pdf]. [Viitattu 26.6.2015]. Saatavissa: [http://ljs-paketointi.yy-optima.fi/wp-content/uploads/2014/03/Yhdyskuntarakenne\\_Seudullinen\\_MALPE-strategia\\_jatkuva\\_MALPE-tyo\\_5.12.2013.pdf](http://ljs-paketointi.yy-optima.fi/wp-content/uploads/2014/03/Yhdyskuntarakenne_Seudullinen_MALPE-strategia_jatkuva_MALPE-tyo_5.12.2013.pdf)

#### **Haastattelut:**

Helaakoski, R. 2015. Haastattelu 13.8.2015.

Herneoja, A. 2015a. Haastattelu 23.6.2015.

Herneoja, A. 2015b. Haastattelu 14.8.2015

Joutsensaari, J. 2015. Haastattelu 21.7.2015.

Kivari, M. 2015. Haastattelu 4.8.2015.

Launonen, P. 2015. Haastattelu 18.8.2015.

## **Liiteluettelo**

Liite 1. Asiantuntijoille lähetetty haastattelujen ennakkomateriaali

## Haastattelu diplomityötutkimusta varten

### *Liikennejärjestelmäsuunnittelu sosiologisen institutionalismin näkökulmasta*

#### **Työn tavoite**

Diplomityön tarkoitus on luoda liikennejärjestelmäsuunnitteluun nykyistä laajempaa teoreettista pohjaa. Tavoitteena on löytää mahdolliset korjaustarpeet liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaprosessissa hyödyntämällä sosiologista institutionalismia viitekehyksenä. Työssä tarkastellaan kirjallisuusselvityksen lisäksi suomalaista maakunnallista liikennejärjestelmäsuunnittelua yleisellä tasolla sekä Case-esimerkin (Pirkanmaan LJS) kautta. Empiiristä osuutta varten on tärkeää kuulla alan asiantuntijoiden näkemyksiä liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaprosessista.

#### **Sosiologisen institutionalismin käsitteitä**

Sosiologinen institutionalismi tarkastelee poliittista päätöksentekoa ja vallankäyttöä *instituutioiden, diskurssien ja foorumeiden* kautta. Sosiologian näkökulmasta *instituutio* voi olla mikä tahansa yleisesti hyväksytty käyttäytymismalli. Se ei kuitenkaan käsitä vain sellaisia muodollisia organisaatioita kuin kirkko tai yliopisto (kuten arkikielessä usein puhutaan), vaan myös normit ja säännöt voivat olla instituutioita. Lisäksi määritelmä käsittää symbolit, kognitiiviset käsitykset sekä ihmisen käyttäytymistä ohjaavat moraaliset taustat.

Yleisesti ottaen instituutio täyttää seuraavat kriteerit:

- muodollinen tai epämuodollinen rakenne tai järjestelmä
- vakiintunut tai stabiili
- vaikuttaa jollakin tavalla yksilöiden käyttäytymiseen
- instituutioon kuuluvat yksilöt jakavat samoja arvoja.

Instituutiot voidaan jakaa muodollisiin ja epämuodollisiin sekä organisationaalsiin ja ei-organisationaalsiin instituutioihin. Esimerkiksi yliopisto ja valtio ovat muodollisia, organisationaalisia instituutioita. Muodolliset, ei-organisationaaliset ovat abstrakteja, virallisia asioita, kuten lait ja sopimukset. Ihmisryhmät, jotka ovat muodostuneet jonkun tietyn aatteen tai toiminnan ympärille, mutta eivät ole virallisesti määriteltävissä, ovat epämuodollisia organisationaalisia instituutioita. Epämuodollisiksi, ei-organisationaalisiksi instituutioiksi voidaan kutsua vakiintuneita käyttäytymismalleja, jotka vaikuttavat kyseistä käyttäytymismallia noudattaviin yksilöihin. Tällaisia ovat esimerkiksi tavat ja yleiset uskomukset.

Päätöksentekoon vaikuttaakseen yksilöt käyttävät poliittista valtaa. Vallan käytössä yksi tärkeä elementti ovat *diskurssit*, joissa vallan käyttäjällä on tilaisuus tuoda esille omat ideansa ja vakuuttaa kuulijat niiden tarkoituksenmukaisuudesta. Diskurssi on tapa kuvata ja antaa merkitystä asioille ja ilmiöille tietystä näkökulmasta. Diskurssi syntyy puheesta tai tekstistä, ihmisten välisestä keskustelusta, joka antaa diskurssin sisällölle merkityksen. Diskursseja esiintyy sosiaalisissa konteksteissa, joissa kieli toimii toiminnan välineenä.

Diskursseihin osallistuvilla henkilöillä on ideoita ja ajatuksia, jotka luovat pohjan heidän esittämilleen argumenteille. Diskursseissa henkilöt pyrkivät saamaan omille argumenteilleen yleistä hyväksyntää, legitimeettiä, jonka kautta argumenteista voi tulla osa yhteistä politiikkaa. Vallan määrään vaikuttaa se, kuinka laaja pääsy henkilöillä on diskursseihin, sillä diskurssit ovat kanava, jonka kautta valtaa pääsee käyttämään. Mitä

enemmän henkilöllä on mahdollisuuksia osallistua diskursseihin, sitä enemmän hänellä on mahdollisuuksia vaikuttaa yhteisiin asioihin ja saada valtaa. Tilaisuuksia, joissa diskursseja käydään, kutsutaan *foorumeiksi*. Diskurssien avulla voi saavuttaa poliittista valtaa vain, jos on olemassa sopivat poliittiset foorumit, joissa diskurssit voidaan esittää. Lisäksi foorumeissa tulee olla oikeat verkostot eli ihmiset, joiden kautta diskursseille voi saada legitimizeettä.

#### **Haastattelukysymykset:**

1. Minkälaisia instituutioita näkisit liikennejärjestelmäsunnittelussa olevan mukana? Onko muodollisten organisaationaalisten instituutioiden lisäksi tunnistettavissa epämuodollisia ja/tai ei-organisaationaalisia instituutioita?
2. Onko jokin tärkeä instituutio jäänyt liikennejärjestelmäsunnittelun ulkopuolelle?
3. Minkälaisia foorumeita liikennejärjestelmäsunnitelman laadintaprosessin aikana käydään?
4. Keitä ja mitä instituutioita foorumeihin osallistuu?
5. Miten instituutiot ja yksilöt käyttävät poliittista valtaa foorumeissa? Onko instituutioiden välillä eroja vallan käytössä?
6. Minkälaisia diskursseja foorumeissa käydään? Mistä aiheista keskustellaan?
7. Jakavatko eri instituutiot samanlaisia arvoja?
8. Onko liikennejärjestelmäsunnitelman laadinnassa puutteita tai ongelmia?

Haastattelukysymysten tarkoitus on luoda pohja avoimelle keskustelulle.